



EINDRAPPORT

Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel

73008 - 13 maart 2025

EINDRAPPORT

Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel

Bram Berkhout
Daniël Huisman
Irene van Eldik
Levi Bakker

73008 -13 maart 2025

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	5
---------------------------------	---

HOOFDSTUK 1

Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel	8
---	---

1.1 Inleiding	8
1.2 Het SUWI-stelsel	8
1.3 Hoofd- en deelvragen	9
1.4 Onderzoeksopzet	12

HOOFDSTUK 2

Kaders voor sturing en toezicht	14
---------------------------------------	----

2.1 Centrale begrippen	15
2.2 Huis van sturing en toezicht	15
2.3 Bestuurlijke driehoek	15
2.4 Publieke waarden en maatschappelijke opgaven	16
2.5 Leeswijzer voor vervolg van dit rapport	17

HOOFDSTUK 3

Aansturing van en samenwerking met UWV en SVB	18
---	----

3.1 Opzet (aan)sturing van en samenwerking met UWV en SVB	19
3.2 Beleving van de werking in de praktijk	26

HOOFDSTUK 4

Interne beheersstructuur en het risicomanagement van UWV	35
--	----

4.1 Inleiding	36
4.2 Inrichting interne beheersstructuur UWV	36
4.3 Inrichting interne P&C-cyclus	39
4.4 Inrichting van het risicomanagement binnen UWV	40
4.5 Beleving van de werking in de praktijk	42

HOOFDSTUK 5

Interne beheersstructuur en het risicomanagement van de SVB	47
---	----

5.1 Inleiding	48
5.2 Inrichting interne beheersstructuur SVB	48
5.3 Inrichting interne P&C-cyclus	49
5.4 Inrichting van risicomanagement binnen de SVB	50
5.5 Beleving van de werking in de praktijk	54

HOOFDSTUK 6

Organisatie- en stelselgericht toezicht	58
---	----

6.1 Zicht houden op UWV en SVB door opdrachtgever en eigenaar	59
6.2 Opzet organisatiegericht toezicht	59
6.3 Opzet stelselgericht toezicht	60
6.4 Overige toezichthouders	61
6.5 Beleving van de werking in de praktijk: organisatiegericht toezicht	61
6.6 Beleving van de werking in de praktijk: stelselgericht toezicht	65

HOOFDSTUK 7

SZW-sturing op BKWI, IB en gegevensuitwisseling	67
---	----

7.1 Gegevensuitwisseling binnen de SUWI-keten	68
7.2 Aansturing stelsel van gegevensuitwisseling SUWI	70
7.3 Aansturing BKWI	71
7.4 Aansturing IB	72
7.5 Onderzoek 'Grip op gegevensuitwisseling'	72
7.6 Beleving van de werking in de praktijk	75

HOOFDSTUK 8

Sturing op regionaal arbeidsmarktbeleid	78
---	----

8.1 Taak gemeenten en UWV	79
8.2 Aansturing door de minister	80
8.3 Hervorming arbeidsmarktinfrastructuur	81
8.4 Beleving van de werking in de praktijk	82

HOOFDSTUK 9

Overkoepelende analyse, conclusies en aanbevelingen..... 86

9.1 Inleiding.....	87
9.2 Toelichting op ons analysemodel	88
9.3 Analyse van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van sturing en toezicht.....	89
9.4 Gegevensuitwisseling.....	97
9.5 Synthese	98
9.6 Conclusies en aanbevelingen	101

HOOFDSTUK 10

Beantwoording deelvragen104

Deelvragen over sturing.....	105
Deelvragen over samenwerking.....	106
Deelvragen over Eigenaarschap	108
Deelvragen over opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap	110
Deelvragen over rollen binnen de (grote en bestuurlijke) driehoek	111
Deelvragen over gesprekscyclus eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.....	113
Deelvragen over verantwoordingsinformatie.....	114
Deelvragen over checks en balances uitvoeringsorganisaties.....	115
Deelvragen over stelselgericht en organisatie- gericht toezicht SZW.....	116

Bijlagen..... 119

BIJLAGE 1

Bestudeerde documenten 120

BIJLAGE 2

Overzicht respondenten interviews..... 122

BIJLAGE 3

Overzicht deelnemers validatiesessies..... 123

BIJLAGE 4

Afgeronde verkenningen organisatie- gericht toezicht 2020-2024 124

BIJLAGE 5

Afgeronde onderzoeken stelselgericht toezicht 2020-2024 125

BIJLAGE 6

Reactie externe deskundige..... 126

Bestuurlijke samenvatting

De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) werd in 2002 ingevoerd om de uitvoering van de sociale zekerheid te regelen. De minister van SZW moet sindsdien elke vijf jaar een evaluatie van de wet laten uitvoeren, met de volgende evaluatie gepland voor 2025-2026. Ter voorbereiding voerde Berenschot in 2024 een evaluatie uit, gericht op het toezicht en de aansturing van het ministerie van SZW op het UWV, de SVB, het IB en het BKWI, evenals de samenwerking tussen deze organisaties. Ook onderzochten we de aansturing van de samenwerking tussen SUWI-organisaties en gemeenten op het gebied van arbeidsmarktbeleid en gegevensdeling.

Over het onderzoek

Het ministerie van SZW heeft voor het evaluatieonderzoek de volgende hoofdvraag geformuleerd:

‘In hoeverre is de huidige invulling van de sturing, de samenwerking en het toezicht binnen het SUWI-stelsel werkbaar en draagt deze bij aan het realiseren van de maatschappelijke SUWI-opgaven?’

Onze opdrachtgever heeft 42 deelvragen afgeleid van deze hoofdvraag. Om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden, hebben we tussen begin juli 2024 en half januari 2025 drie onderzoeksmethoden gebruikt: documentanalyse, (groeps) interviews met betrokkenen en validatiesessies. De eerste twee methoden werden ingezet tijdens de dataverzamelingsfase, die tot eind oktober 2024 liep, terwijl de validatiesessies naderhand werden gebruikt om onze analyses van de verzamelde feiten en meningen te toetsen en aan te scherpen.

Onze evaluatie bestrijkt de periode 2020-2024. We realiseren ons echter dat de structuur van de sturing, samenwerking en het toezicht binnen het SUWI-stelsel niet statisch is, maar gedurende de evaluatieperiode op bepaalde punten is aangepast.

Hoofdconclusies en aanbevelingen

Ons onderzoek heeft een schat aan feiten en meningen van betrokkenen opgeleverd over de sturing, het toezicht en de samenwerking binnen de SUWI-keten in de afgelopen vijf jaar. Deze bevindingen worden beschreven in de hoofdstukken 2 tot en met 8 van dit rapport. Op basis van onze analyse van dit complexe geheel van feiten en meningen (beschreven in hoofdstuk 9), zijn we als onderzoekers op drie centrale onderwerpen in de evaluatie tot een beperkt aantal hoofdconclusies en aanbevelingen gekomen, die we hieronder presenteren. De antwoorden op de 42 deelvragen voor de evaluatie herhalen we niet in deze bestuurlijke samenvatting, maar zijn te vinden in het laatste hoofdstuk 10 van dit rapport.

1. Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van sturing en samenwerking

Wij concluderen allereerst dat de sturing op en de samenwerking met de zbo's in de onderzoeksperiode sterk verbeterd is. Hiervoor verwijzen wij naar in ons rapport geschetste ontwikkelingen wat betreft het (ook) gaan sturen op burgergerichte publieke waarden, emancipatie van de uitvoering en de aantoonbare ontwikkeling naar samenwerking op basis van het stewardshipmodel. Hierdoor is er sprake van een werkbare invulling van de sturing en samenwerking, die duidelijk bijdraagt aan het realiseren van de SUWI-doelen. Dat betekent dat wij in de eerste plaats aanbevelen om wat betreft de sturing en samenwerking de ingezette weg verder te vervolgen (en te onderhouden).

Dat neemt echter niet weg dat er nog verbeteringen mogelijk zijn. Dit zijn vaak kleinere optimalisaties, zoals het bepalen welke ICT-kennis bij het ministerie van SZW aanwezig moet zijn om een strategischere gesprekspartner te zijn voor de zbo's op dit onderwerp. Het ministerie wil niet 'micromanagen' of diep in de ICT van SVB of UWV duiken, maar wel de ICT-besluiten van de zbo's kunnen volgen (inclusief de dilemma's) en verdedigen indien nodig. Alhoewel de kleinere optimalisaties in de sturing op en samenwerking met zbo's verbeteringen teweeg zullen brengen, zijn wij van mening dat de betrokken partijen – zeker gezien de verbeterde samenwerking – in gezamenlijkheid tot werkbare oplossingen kunnen (zullen) komen.

Onze echte aanbeveling in dit verband ziet dan ook niet toe op deze kleinere optimalisaties, maar op het onderliggende model van samenwerking tussen het ministerie en de zbo's (het stewardshipmodel). Deze aanbeveling draagt naar onze mening ook bij aan het – tussen partijen in gezamenlijkheid – zoeken naar oplossingen voor eventuele kleinere optimalisaties.

In de samenwerking tussen het ministerie van SZW en de zbo's zal er altijd een informatieasymmetrie blijven bestaan. De aanwezigheid van deze informatieasymmetrie heeft invloed op de mate van onderling vertrouwen tussen het ministerie en zbo's en de mate van onderling vertrouwen is op haar beurt de basis van een werkbare samenwerking. Zelfs bij een samenwerking op basis van het stewardshipmodel¹ blijft er namelijk altijd sprake van informatieasymmetrie tussen het ministerie en de uitvoerders over wat er echt in de uitvoering speelt. De recente WIA-casus heeft aangetoond dat een dergelijk incident kan leiden tot verminderd vertrouwen bij het ministerie. Dit kan twee kanten op werken: het ministerie wil meer informatie over de uitvoering, terwijl het zbo meer gesloten wordt wanneer het spannend wordt en meer controle wil over wat er naar SZW gaat, wat vertraging oplevert.

Wie structureel minder wil verantwoorden, moet misschien incidenteel juist transparanter worden als zich een incident in de uitvoering voordoet. Hoe meer transparantie, hoe minder verantwoording en wantrouwen. Een belangrijk doel van de in de evaluatieperiode ontwikkelde samenwerkingsvisie tussen SZW en de zbo's was om een meer gelijkwaardige relatie te realiseren tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, volgens de principes van het stewardshipmodel. Onderling vertrouwen tussen ministerie en uitvoerders is in de nieuwe manier van samenwerken volgens ons het sleutelwoord om structureel minder te hoeven verantwoorden als uitvoering. Een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen is echter ook dat partijen elkaar niet verrassen. In een samenwerking op basis van het stewardshipmodel zou dit idealiter betekenen dat het meer gaat over de manier waarop informatie gedeeld wordt, namelijk vanuit gelijkwaardigheid en begrip van elkaars positie. Deze invulling is een verdieping van de samenwerking op basis van het stewardshipmodel met elementen van het principaal-agentmodel, en betekent volgens ons niet dat er altijd minder informatie gedeeld kan worden. In geval van (de dreiging van) een incident, betekent het namelijk dat de uitvoeringsorganisaties vanwege het behoud van het onderlinge vertrouwen tijdelijk én proactief meer informatie zullen moeten delen met het ministerie om de minister niet onnodig in de problemen te brengen.

Aanbeveling 1.

Wij adviseren het ministerie van SZW om een gezamenlijke werkgroep met de zbo's in te stellen. Deze werkgroep onderzoekt, onder meer aan de hand van de WIA-casus, hoe elementen uit het principaal-agentmodel het stewardshipmodel kunnen verrijken. Dit moet ervoor zorgen dat sturing en toezicht, ook tijdens incidenten, gebaseerd blijven op goede samenwerking en onderling vertrouwen.

2. Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van vereenvoudiging van wetgeving

In onze analyse in hoofdstuk 9 van dit rapport laten wij zien dat vereenvoudiging van wetgeving een belangrijke bijdrage kan leveren aan het vereenvoudigen van de uitvoering en daarmee verlaging van de uitvoeringskosten ('kleine geldstroom'), met minder risico op fouten/incidenten. Tegelijkertijd is uit onze analyse gebleken dat het vereenvoudigen van wetgeving een taai vraagstuk ('wicked problem') is, dat niet eenvoudig op te lossen is. Tot slot constateerden wij dat vereenvoudiging van wetgeving nog niet (voldoende) een gezamenlijke opgave van ministerie en zbo's is dat hoge prioriteit geniet.

Om meer handen en voeten te geven aan het (ervaren van) een gezamenlijke opgave met de hoogste prioriteit, biedt de 'vereenvoudigingsagenda sociale zekerheid' van het ministerie van SZW een uitstekende basis om samen met de uitvoering die verdere stappen te zetten in de komende periode.

Los van het feit dat de minister met deze vereenvoudigingsagenda is gekomen en hiervoor een uitvoeringsstructuur wordt neergezet met betrokkenheid van de zbo's, zou het thema volgens ons ook nadrukkelijker moeten terugkomen in de sturing, de verantwoording en het toezicht op het SUWI-stelsel. Dit kan bevorderen dat het ministerie en de zbo's de vereenvoudiging van wetgeving en werkprocessen nog meer gezamenlijk gaan oppakken én de ambities uit de vereenvoudigingsagenda daadwerkelijk worden omgezet in concrete acties (en resultaten).

Concreet adviseren we het ministerie om vereenvoudiging van wetgeving als prioritair thema mee te nemen in de cyclus van sturing, samenwerking en toezicht tussen het ministerie en de zbo's. Het zou bijvoorbeeld een standaard onderwerp op de agenda in gesprekken die het ministerie als opdrachtgever met de zbo's voert óf er wordt hiervoor een aparte thematische gesprekscyclus tussen opdrachtgever en elk van de zbo's ingericht.

Het grote belang van een vereenvoudigingsoperatie voor de burgers, en ook voor de uitvoering (beter uitvoerbare regels, minder kans op incidenten) rechtvaardigt dit volgens ons.

¹ Zie paragraaf 3.2 voor een nadere reflectie en uitleg op het stewardship- en principaal-agentmodel.

Aanbeveling 2.

Wij adviseren het ministerie van SZW om vereenvoudiging van wetgeving (nog) meer als prioritair thema aan te merken in de samenwerking met de zbo's, door het een vaste plaats in de gesprekscyclus te geven.

3. Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van organisatiegericht toezicht

Onze algemene conclusie ten aanzien van het organisatiegericht toezicht is tot slot dat de doorontwikkeling die in de evaluatieperiode heeft plaatsgevonden, nog niet heeft geleid tot een werkbaar situatie voor zowel het ministerie als de uitvoeringsorganisaties. In de vorige evaluatie uit 2020 constateerden wij min of meer hetzelfde. Hoewel er de afgelopen vijf jaar, volledig in lijn met onze aanbevelingen van destijds, een doorontwikkeling heeft plaatsgevonden, kunnen we concluderen dat deze doorontwikkeling in het organisatiegericht toezicht in algemene zin niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd.

Wij denken dat de belangrijkste reden waarom het organisatiegericht toezicht nog steeds niet optimaal functioneert, is dat het ministerie en de zbo's verschillende perspectieven hebben over wanneer er sprake is van 'werkbaar organisatiegericht toezicht'. Een hiermee verbonden aspect is volgens ons dat er bredere acceptatie nodig is bij de zbo's dat er altijd enige vorm van organisatiegericht toezicht zal zijn dat ook eigen waarnemingen doet, en dat hieraan te allen tijde moet worden meegewerkt door de zbo's, ook als dit de eigen organisaties niet direct meerwaarde oplevert.

Om in de toekomst tot een werkbaar invulling en brede acceptatie bij de zbo's voor het organisatiegericht toezicht te komen, is volgens ons meer nodig dan enkel opnieuw aanpassingen doorvoeren in de organisatie en de werkprocessen van het organisatiegericht toezicht. Er is volgens ons eerst een meer fundamentele dialoog nodig tussen het ministerie (eigenaar en opdrachtgevers) en de uitvoeringsorganisatie over de opzet van het organisatiegericht toezicht.

In deze dialoog zouden in onze beleving onderwerpen aan bod moeten komen zoals:

1. voor wie het toezicht primair plaatsvindt
2. de eisen aan de onafhankelijkheid en positionering van het organisatiegericht toezicht die daaruit voortvloeien (hoeveel ruimte heeft toezichthouder nodig om zelfstandig informatie te verzamelen binnen de organisaties)

3. wanneer eigen waarnemingen nodig zijn, wanneer hergebruik van bestaande verantwoordingsstromen voldoende is, en
4. overige condities voor goed toezicht op het functioneren van de zbo's ten behoeve van de Minister.

Wij bevelen het ministerie van SZW dan ook aan om de meer fundamentele dialoog over het organisatiegerichte toezicht te organiseren. Concreet adviseren wij het ministerie van SZW om hier actie op te ondernemen door een gezamenlijke werkgroep in te richten met deelnemers op hoog ambtelijk niveau vanuit het ministerie (eigenaar en opdrachtgevers) en de zbo's. Als startpunt zou deze werkgroep een analyse kunnen uitvoeren wat de al uitgevoerde verkenningen van het team Toezicht aan nieuwe inzichten hebben opgeleverd (ten opzichte van de informatie die al bekend was bij het ministerie).

Deze werkgroep heeft als primaire taak om tot een gezamenlijke visie te komen op het organisatiegericht toezicht. Op basis van deze gezamenlijk vastgestelde visie op het organisatiegericht toezicht, zou het ministerie een nieuw toezichtsbeleid moeten vaststellen dat geldt voor de komende jaren. Wij adviseren daarbij om deze nieuwe opzet na twee jaar te evalueren.

In haar reactie als externe deskundige op ons conceptrapport heeft professor Sandra van Thiel bij bovenstaande aanbeveling gesuggereerd om de werkgroep te laten begeleiden door een onafhankelijke (externe) deskundige². Wij onderschrijven deze aanbeveling. Dit geldt ook voor haar suggestie om de rapportages in de verkenningen van het organisatiegericht toezicht tot nu toe te analyseren: wat was de aanleiding, wat waren de uitkomsten, heeft het rapport doorwerking gehad en hoe, enzovoorts. Zo'n analyse kan laten zien of het organisatiegericht toezicht inderdaad meer of andere informatie heeft opgeleverd dan wat de andere toezichthouders al hebben onderzocht en gerapporteerd of via reguliere verantwoordingen al aan het ministerie is aangeleverd.

Aanbeveling 3.

Wij adviseren het ministerie van SZW om onder begeleiding van een externe deskundige een werkgroep in te richten om tot een fundamentele dialoog te komen tussen het ministerie en de uitvoeringsorganisatie over de opzet van het organisatiegericht toezicht. Dit moet resulteren in een nieuwe en gedragen visie op het organisatiegericht toezicht.

² We hebben de volledige reactie van professor Van Thiel als bijlage 6 bij dit rapport gevoegd.

HOOFDSTUK 1

Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel

1.1 Inleiding

De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) is in 2002 ingevoerd. De wet regelt de inrichting van het stelsel rondom de uitvoering van de sociale zekerheid om mensen te voorzien van werk en bestaanszekerheid.

De minister van SZW is wettelijk verplicht om eens in de vijf jaar een evaluatie te laten uitvoeren van de Wet SUWI. De volgende wetsevaluatie is voorzien in 2025-2026. Ter voorbereiding op deze wetsevaluatie heeft Berenschot in 2024 een aparte evaluatie uitgevoerd die zich specifiek richt op het toezicht en de aansturing van het ministerie van SZW op het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Inlichtingenbureau (IB) en Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) en hoe de onderlinge samenwerking verloopt. Omdat de Wet SUWI ook bepaalde taken en afspraken regelt voor gemeenten op het terrein van het arbeidsmarktbeleid en de gegevensdeling, is ook de aansturing door het ministerie van SZW van de samenwerking tussen de SUWI-organisaties en de gemeenten op het gebied van deze onderwerpen onderzocht. In deze rapportage doen we verslag van ons onderzoek.

1.2 Het SUWI-stelsel

De Wet SUWI regelt de inrichting van het stelsel rondom de uitvoeringstructuur van de sociale zekerheid om mensen te voorzien van werk en bestaanszekerheid.

De Wet SUWI onderscheidt verschillende organisaties die eraan werken om mensen te voorzien van werk en bestaanszekerheid. De SUWI-wet en onderliggende regelgeving regelt de onderlinge verbinding tussen deze organisatie en hun verbinding met het ministerie van SZW.

De organisaties die samen het SUWI-stelsel vormen zijn:

- UWV
- SVB
- IB
- BKWI.

UWV zorgt in opdracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de landelijke uitvoering van de werknemersverzekeringen (zoals WW, WIA (IVA en WGA), Wajong, WAO, WAZ, Wazo en Ziektewet), en voor arbeidsmarkt- en gegevensdienstverlening. UWV is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo).

De **SVB** is ook een zbo. De SVB verzorgt in opdracht van de minister van SZW de uitvoering van verschillende volksverzekeringen. Dit omvat onder andere de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). De SVB voert ook wetten en regelingen (niet-SV-wetten) uit in opdracht van andere overheden, met name het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Voor het ministerie van VWS gaat het bijvoorbeeld om het persoonsgeboden budget.

UWV en de SVB voeren, op basis van de Wet SUWI en op basis van de bekostiging door de minister van SZW, de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen uit. Beide organisaties vallen onder de werking van de Kaderwet zbo's, de Comptabiliteitswet en de Wet SUWI. De organisaties zijn zelfstandig en voeren hun taken zelfstandig uit. De minister van SZW is verantwoordelijk voor een rechtmatige besteding van het publieke geld dat in de organisaties omgaat en ziet toe op het functioneren en presteren van de organisaties. Hij moet daarover verantwoording kunnen afleggen aan de Eerste en Tweede Kamer.

Het **BKWI** vervult een centrale rol in de (regie op) gegevensuitwisseling in het stelsel van werk, inkomen en sociale zekerheid. Daarnaast heeft het BKWI ook taken in de domeinen schulden en schuldhulpverlening. Op grond van de Wet SUWI (art. 62) beheert het als 'afzonderlijk en herkenbaar' organisatieonderdeel van UWV een centrale voorziening voor gegevensuitwisseling tussen de SUWI-partijen. In het SUWI-stelsel fungeert het BKWI als de centrale broker. Zijn kerntaak is het beheer, de inrichting en beveiliging van Suwinet³, evenals het ondersteunen van gebruikers bij het gebruik hiervan.

Het **IB** vervult de rol van informatieknooppunt voor met name gemeenten. Het IB is in 2001 als overheidsstichting opgericht op initiatief van het ministerie van SZW, in overleg met de VNG. Het IB is voornamelijk actief in het veld van werk en bestaanszekerheid, maar levert ook diensten in domeinen als onderwijs, schulden, schuldhulpverlening en zorg. In het SUWI-stelsel fungeert het Inlichtingenbureau als de decentrale broker. Veel informatiestromen tussen gemeenten en overheidsorganisaties verlopen via dit knooppunt. Dit voorkomt dat gemeenten individueel informatie moeten uitwisselen met deze overheidsorganisaties en ieder voor zich hier infrastructuur voor moeten aanleggen en onderhouden. Het IB werkt primair voor gemeenten, terwijl het BKWI met name gericht is op (landelijk werkende) uitvoeringsorganisaties.

Ook **gemeenten** maken als ketenpartners deel uit van het Suwi-stelsel. Zij voeren sociale zekerheidsregelingen uit (met name de Participatiewet), maar de positie van de minister ten opzichte van gemeenten verschilt wezenlijk van die ten opzichte van de uitvoeringsorganisaties UWV en SVB. De minister van SZW is eigenaar van deze zbo's en bevoegd tot de aansturing ervan. Deze directe aansturingsbevoegdheid geldt echter niet ten voor gemeenten, omdat gemeenten zelf bestuursorganen zijn en de minister geen eigenaar is van gemeenten. In de Wet SUWI wordt de rol van gemeenten beschreven in verband de noodzakelijke samenwerking tussen gemeenten en SUWI-organisaties voor een goed functionerend stelsel van sociale zekerheid. Deze samenwerking spitst zich toe op gegevensuitwisseling met ketenpartners en het gezamenlijk, regionaal vormgeven van arbeidsmarktbeleid.

De **minister van SZW** is tot slot verantwoordelijk voor de sturing en het toezicht op de rechtmatige, doelmatige, doeltreffende en klantgerichte uitvoering van werknemers- en volksverzekeringen door respectievelijk UWV en de SVB. Daarnaast is de minister van SZW verantwoordelijk voor de sturing en het toezicht op het IB en het BKWI.⁴

1.3 Hoofd- en deelvragen

Het onderzoek is uitgevoerd om de volgende hoofdvraag voor de evaluatieperiode 2020-2024 te beantwoorden:

'In hoeverre is de huidige invulling van de sturing, de samenwerking en het toezicht binnen het SUWI-stelsel werkbaar en draagt deze bij aan het realiseren van de maatschappelijke SUWI-opgaven?'

Van deze hoofdvraag heeft onze opdrachtgever 42 deelvragen afgeleid. De deelvragen geven we hieronder, geordend naar thema, weer.

³ Suwinet is het systeem waarin gemeenten met overheidsinstanties informatie over burgers delen

⁴ De afgelopen jaren is de governancepositie van IB en BKWI uitgebreid onderzocht. In hoofdstuk 7 van deze rapportage wordt daar bij stilgestaan.

Sturing

1. Hoe functioneert de sturing en hoe draagt deze bij aan het realiseren van maatschappelijke opgaven vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid?
2. Op welke wijze worden risico's besproken en afgewogen tussen ministerie en de SUWI-organisaties (UWV, de SVB, IB en BKWI)? Is dit afdoende?
3. Welke beslissingen die door SUWI-organisaties worden genomen zouden vanuit het ministerie van SZW moeten worden aangestuurd, hetgeen nu nog niet het geval is?
4. Wat zijn de verschillen tussen de aansturing van SUWI-organisaties en gemeenten en wat zijn hiervan de eventuele negatieve gevolgen?
5. De continuïteit en omvang van bemensing (bij zowel ministerie als de SUWI-organisaties) vormde tijdens de vorige evaluatie een aandachtspunt. Dit had effect op de informatie-uitwisseling, de aanwezige kennis en de bijbehorende netwerken. Is dit verbeterd?

Samenwerking

6. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan ter verbetering van de samenwerking tussen ministerie, de SUWI-organisaties en gemeenten (ook in de arbeidsmarktregio)?
7. Hoe verloopt de samenwerking tussen het ministerie, de SUWI-organisaties en de gemeenten?
8. In hoeverre weten de organisaties elkaar goed te vinden? Bijvoorbeeld in geval van maatschappelijke en politieke druk.
9. Wat betekent het sturen op publieke waarden voor de samenwerking?
10. In hoeverre dragen publieke waarden bij aan het versterken van horizontale samenwerking (zoals de samenwerking in ketens)?
11. In hoeverre worden uitgangspunten en afspraken van de samenwerkingsvisie uitgedragen?
12. In hoeverre heeft de samenwerkingsvisie het onderling vertrouwen verbeterd? Wat is hier eventueel nog meer voor nodig?

Eigenaarschap

13. Welke ontwikkelingen op eigenaarschap hebben zich voorgedaan sinds de vorige evaluatie?
14. Is de informatiepositie van de eigenaar verbeterd sinds de vorige evaluatie?
15. Uit de vorige evaluatie bleek dat er te weinig overleg was tussen de eigenaar en de opdrachtgever, waardoor de eigenaar onvoldoende informatie had over wat er tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer werd besproken. Is dit verbeterd?
16. Op welke wijze bewaakt de eigenaar de continuïteit van de SUWI-organisaties en hoe draagt dit bij aan de realisatie van maatschappelijke opgaven?
17. Op welke wijze wordt de juiste informatie en expertise bijeen gebracht om gericht te kunnen adviseren aan de eigenaar (bijvoorbeeld in relatie tot ICT-projecten)? Wat kan hierin beter?

Opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap

18. Welke ontwikkelingen op het gebied van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap hebben zich voorgedaan sinds de vorige evaluatie (bijvoorbeeld in de taakopvatting van de organisaties)?
19. Op welke wijze vullen opdrachtgevers hun rol in ten opzichte van de SUWI-organisaties en hoe verhouden zij zich tot de coördinerend opdrachtgever?
20. Op welke wijze functioneert het coördinerend opdrachtgeverschap op het departement en hoe draagt dit bij aan de verbetering van het opdrachtgeverschap?
21. Is opdrachtverstrekking aan de SUWI-organisaties verbeterd? Voelt de opdrachtnemer zich betrokken binnen alle fases van het proces van beleidsontwikkeling? Waar kan het beter?
22. Op welke wijze worden u-toetsen benut en voelt en krijgt de opdrachtnemer ook de ruimte om alle risico's en dilemma's goed hierin weer te geven? Wat doet de opdrachtgever met al die risico's? Betreft het ministerie voor de uitvoering voldoende op tijd om te voorkomen dat u-toetsen een negatief oordeel opleveren?

Rollen binnen de (grote en bestuurlijke) driehoek

23. In hoeverre is de gelijkwaardigheid binnen de grote driehoek versterkt sinds de vorige evaluatie en in hoeverre draagt dit bij aan het realiseren van maatschappelijke opgaven (bijvoorbeeld door de introductie van knelpuntenbrieven en informatieverstrekking aan de Tweede Kamer op eigen initiatief van de SUWI-organisaties)?
24. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in het versterken van de rollen binnen de bestuurlijke driehoek sinds de vorige evaluatie?
25. Hoe worden de rollen binnen de bestuurlijke driehoek ingevuld en onderscheiden?
26. In hoeverre zijn de rollen binnen de bestuurlijke driehoek in balans?

Gesprekscyclus eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer

27. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in en rondom de gesprekscyclus sinds de vorige evaluatie? Waarbij er ook aandacht wordt gevraagd voor overlegstructuren die zijn ontstaan als gevolg van Werk Aan Uitvoering (WAU). Hoe verhouden deze twee overlegstructuren tot elkaar?
28. In hoeverre worden onderwerpen binnen de gesprekscyclus voldoende besproken vanuit hun bijdragen aan het realiseren van publieke waarden? Wordt in gezamenlijkheid het goede gesprek gevoerd over de maatschappelijke opgaven en het perspectief van de burger dat daar onderdeel van is? Welke afspraken hebben de gesprekspartners daarover gemaakt?

Verantwoordingsinformatie

29. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de wijze van verantwoorden sinds de vorige evaluatie?
30. In hoeverre is de verantwoordingsinformatie voldoende tijdig en betrouwbaar?
31. In hoeverre is de verantwoordingsinformatie van voldoende kwaliteit om een oordeel te vormen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering?
32. In hoeverre is de hoeveelheid verantwoordingsinformatie die gevraagd wordt passend?
33. In hoeverre draagt de huidige verantwoording over de realisatie van publieke waarden bij aan het inzicht in de doeltreffendheid van de uitvoering?

Checks en balances uitvoeringsorganisaties

34. Welke ontwikkelingen en wijzigingen hebben zich sinds de laatste evaluatie voorgedaan in relatie tot de interne beheersstructuur van de uitvoeringsorganisaties?
35. In hoeverre biedt de interne beheersstructuur van de uitvoeringsorganisaties de raden van bestuur voldoende comfort, dat zij zich als bestuurder op de interne checks en balances kunnen baseren? Hierbij vragen we in ieder geval aandacht voor meerwaarde en scope van: business control, audit dienst, audit committee, risicomanagement en externe accountant. Daarnaast vragen we specifiek aandacht voor besluitvorming over en monitoring van ICT-projecten.

Stelselgericht en organisatiegericht toezicht SZW

36. Hoe dragen stelsel- en organisatiegericht toezicht bij aan het verbeteren van de publieke taakuitvoering?
37. Hoe is omgegaan met de aanbevelingen uit de evaluatie door Berenschot in 2020?
38. In hoeverre sluit het stelsel van toezicht aan op de checks and balances van de uitvoeringsorganisaties en in hoeverre is het mogelijk om de controledruk zo laag mogelijk houden?
39. In hoeverre zorgt het huidige organisatiegerichte toezicht voor verdiept inzicht voor de minister/eigenaar in organisatierisico's?
40. Hoe kan de huidige meerwaarde van het organisatiegerichte toezicht (ten opzichte van andere toezichtinstanties) worden gekenschetst? Wat is er gebeurd met de verkenningen en adviezen vanuit het organisatiegerichte toezicht?
41. Welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in het stelseltoezicht door de Nederlandse Arbeidsinspectie?
42. Hoe kan de huidige meerwaarde van het stelseltoezicht door de Arbeidsinspectie worden gekenschetst? In welke mate worden de aanbevelingen voortkomend uit het stelseltoezicht van de Arbeidsinspectie meegenomen door de zbo's (het interne toezicht) zelf (in het kader van artikel 37 Wet SUWI)?

1.4 Onderzoeksopzet

De volgende figuur laat zien dat we in onze onderzoeksopzet zeven fasen onderscheiden, waarbij fase 2 tot en met 6 betrekking hebben op de uitvoering van het onderzoek met de inzet van verschillende onderzoeksmethoden. Deze onderdelen lichten we onder de figuur kort toe.

Figuur 1. **Onderzoeksopzet.**



Deskresearch

Voor de evaluatie zijn we gestart met een analyse van openbare en niet-openbare documenten in relatie tot de sturings-, samenwerking, verantwoordings- en toezichtrelatie tussen het ministerie van SZW en de SUWI-organisaties (en dan met name UWV en SVB). Op basis van de deskresearch hebben we ons een eerste beeld kunnen vormen hoe deze relaties zijn opgezet (en verandert in de evaluatieperiode) en in de praktijk functioneren. Voor UWV en de SVB hebben we ook interne documentatie bestudeerd over de opzet en werking van het interne systeem van sturing en toezicht en de opzet van het risicomanagement. In de bijlage 1 treft u de literatuurlijst aan.

We zijn begin juli 2024 begonnen met onze deskresearch en deze heeft doorgelopen tot en met 31 oktober 2024.

Interviews

We hebben in totaal 40 interviews afgenomen waaraan 52 personen hebben meegedaan. De interviews zijn gehouden met vertegenwoordigers van het ministerie van SZW, van alle vier de SUWI-organisaties en andere stakeholders met zicht op de opzet en de werking van sturing, samenwerking, verantwoording en toezicht binnen het SUWI-stelsel. Met de inzichten uit deze interviews hebben we allereerst onze beelden uit de deskresearch over de opzet van sturing, samenwerking, verantwoording en toezicht verdiept.

Daarnaast hebben de interviews ons het beeld opgeleverd hoe bij sturing, verantwoording en toezicht betrokken respondenten aan kijken hoe een en ander in de praktijk functioneert en waar (nog) verbeteringen in de opzet van sturing, onderlinge samenwerking, verantwoording en toezicht mogelijk is. In bijlage 2 is opgenomen welke geïnterviewden wij gesproken hebben.

De interviews zijn afgenomen in de periode van 16 augustus tot en met 31 oktober 2024.

Nota van bevindingen

Na afronding van de deskresearch en de interviewronde hebben we een nota van bevindingen opgesteld met uitsluitend de inzichten die deze dataverzameling heeft opgeleverd. Deze nota van bevindingen is besproken tijdens een vergadering met de begeleidingscommissie. Ook hebben partijen naderhand nog detailopmerkingen aangeleverd. Op basis van de ontvangen opmerkingen hebben we de tekst van de nota van bevindingen aangepast, wat heeft geleid tot de huidige hoofdstukken 2 tot en met 8 van dit eindrapport.

Overkoepelende analyses en validatiesessies

Nadat de inhoud van de nota van bevindingen definitief vaststond, hebben we in deze nota beschreven feiten en meningen als onderzoekers in samenhang geanalyseerd.

De resultaten van deze overkoepelende analyses zijn vervolgens getoetst in vier validatiesessies. Drie daarvan waren brede validatiesessies met vertegenwoordigers van het ministerie van SZW, UWV en SVB. Voor elke sessie waren personen uitgenodigd die inzicht hebben in de sturing en het toezicht op UWV en de SVB, evenals de samenwerking met het ministerie van SZW. Daarnaast vond een vierde validatiesessie plaats, gericht op sturing van en toezicht op gegevensuitwisseling binnen de SUWI-keten. Aan deze sessie namen vertegenwoordigers deel van het ministerie van SZW, BKWI, IB en VNG, die betrokken zijn bij gegevensuitwisseling in de SUWI-keten. Voor alle vier sessies ontvingen de deelnemers vooraf een korte memo met de resultaten van onze analyses en de onderliggende bevindingen.

Op basis van de discussies in de vier validatiesessies hebben we onze analyses verder kunnen aanscherpen. De uiteindelijke analyses beschrijven we in hoofdstuk 9 van dit rapport.

Beoordeling door externe deskundige

Het ministerie van SZW heeft professor Sandra van Thiel⁵, als opdrachtgever, gevraagd om in de rapportagefase als externe deskundige een oordeel te geven over de inhoudelijke en methodologische kwaliteit van ons onderzoek en conceptrapportage. Haar feedback is waar nodig verwerkt bij het finaliseren van de eindtekst van dit rapport. We hebben de volledige reactie van professor Van Thiel als bijlage 6 bij dit rapport gevoegd.

Begeleidingscommissie en stuurgroep

Bij de start van het veldwerk hebben we onze onderzoeksopzet afgestemd met een begeleidingscommissie en met een stuurgroep. Deze overleggen hebben op enkele punten geleid tot kleine aanpassingen in de opzet van ons veldwerk. Na de startbijeenkomst hebben we nog twee keer overleg gehad met de begeleidingscommissie, de eerste keer om onze nota van bevindingen te bespreken en de tweede keer om een conceptversie van dit integrale eindrapport te bespreken. In bijlage 2 is de samenstelling van zowel de begeleidingscommissie als de stuurgroep opgenomen.

Bronvermelding

Tot slot geven we aan hoe we in dit rapport omgaan met bronvermeldingen. Voor de beschrijving van de (theoretische) opzet van het SUWI-stelsel hebben we geen bronvermelding opgenomen. Deze opzet hebben we afgeleid uit de documenten die in de literatuurlijst staan vermeld, eventueel aangevuld met feitelijkheden uit de interviews. Als het gaat om de werking van het SUWI-stelsel in de praktijk verwijzen we wel naar concrete (onderzoeks-/evaluatie)rapporten of naar de interviews.

⁵ Sandra van Thiel, hoogleraar publiek management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, is een toonaangevend onderzoeker op het gebied van uitvoeringsorganisaties en hun relatie met de politiek en overheid.



HOOFDSTUK 2

Kaders voor sturing en toezicht

Voordat we in de volgende hoofdstukken onze onderzoeksbevindingen beschrijven, werken we in dit hoofdstuk de centrale kaders uit waarbinnen sturing en toezicht op de SUWI-keten plaatsvindt. Deze kaders hebben we ook gebruikt om tot een logische opbouw van deze nota van bevindingen te komen.

2.1 Centrale begrippen

In ons onderzoek staan de begrippen sturing, toezicht, verantwoording en samenwerking centraal. Op basis van de wet en de regeling SUWI definiëren we de begrippen als volgt:

- **Sturing** verwijst naar de manier waarop de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de SUWI-organisaties, zoals UWV en de SVB aanstuurt.
- De minister van SZW is verantwoordelijk voor het **toezicht** op de rechtmatigheid en doelmatigheid, waaronder begrepen doeltreffendheid, van de uitvoering van de bij of krachtens deze wet of enige andere wet aan het IB, UWV en SVB opgedragen taken.
- De uitvoeringsorganisaties moeten **verantwoording** afleggen aan de minister van SZW over hun prestaties en het behalen van de afgesproken prestatie-indicatoren.
- Het begrip **samenwerking** verwijst tot slot enerzijds naar de gezamenlijke inspanningen van de verschillende Suwi-organisaties en gemeenten, en anderzijds naar de onderlinge samenwerking tussen UWV, de SVB en het ministerie van SZW.

2.2 Huis van sturing en toezicht

De basis voor de sturing van en het toezicht op UWV en de SVB ligt in de Kaderwet zbo's, de instellingswet van het betreffende zbo en de Wet SUWI met onderliggende regelgeving. Het kader is uitgewerkt in diverse departementale documenten, zoals de uitgangspunten voor het toezicht op UWV en de SVB, waarmee de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk (ADR) hebben ingestemd. Aanvullend kennen de zbo's documenten voor de inrichting en uitvoering van hun interne sturing en toezicht.

Het centrale uitgangspunt is dat zowel UWV als de SVB primair zelf verantwoordelijk zijn voor het goed functioneren van de uitvoering van hun opdracht. De wijze waarop de sturingsketen is ingericht en wordt ingevuld, is daarom ook in sterke mate afhankelijk van de interne beheersing van het zbo. Dit geldt ook voor het toezicht: het kwaliteitsniveau van de interne beheersing en controlemechanismen bij het zbo is medebepalend voor de wijze waarop de minister het organisatiegericht toezicht invult. De minister moet namelijk wel zijn eindverantwoordelijk richting volksvertegenwoordiging kunnen invullen voor de sturing en het toezicht op de rechtmatige, doelmatige, doeltreffende en klantgerichte uitvoering van werknemers- en volksverzekeringen door respectievelijk UWV en de SVB.

De volgende figuur van het ministerie van SZW laat het zogenaamde Huis van sturing en toezicht binnen het SUWI-stelsel zien waarin inzichtelijk is dat de interne beheersing bij UWV en het SVB het fundament vormt waarop het ministerie van SZW in zijn sturing van en toezicht op de twee zbo's voortbouwt.

Figuur 2. Huis van sturing en toezicht.



2.3 Bestuurlijke driehoek

Binnen de aansturing van UWV en de SVB neemt de bestuurlijke driehoek een belangrijke plek in. Deze driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer is in 2015 met de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' geïntroduceerd. In de sturingsvisie uit 2016 is deze circulaire voor het SUWI-stelsel vertaald in werkafspraken tussen de minister, het departement en de twee zbo's.

De coördinerend *opdrachtgever* van UWV en de SVB namens de minister is de directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie (DGSZI). Ondersteuning van de opdrachtgever ten aanzien van UWV wordt verzorgd door de directie Werknemersregelingen (WR), en voor de SVB door de directie Stelsel & Volksverzekeringen (SV). Ook de directeur-generaal Werk (DGW) en de directeur-generaal Langdurige Zorg van het ministerie van VWS vervullen voor respectievelijk UWV en de SVB de rol van opdrachtgever.

De opdrachtgevers kijken vooral naar de taken die de organisatie uitvoert en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken bij de twee zbo's zijn belegd.

De *eigenaar* is namens de minister vanuit de sturingsvisie uit 2016 vooral aanspreekbaar op vraagstukken die het functioneren van UWV en de SVB betreffen, waaronder de continuïteit en wendbaarheid. De eigenaarsrol voor zowel UWV als SVB werd tot in 2023 ingevuld door de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG). Sindsdien is de eigenaarsrol voor UWV overgenomen door de secretaris-generaal. Ondersteuning van de eigenaar ten aanzien van zowel UWV als de SVB wordt verzorgd door de afdeling Eigenaarsadvisering van de directie SV. Binnen deze afdeling bestaan drie teams: twee sturingsteams die zich hoofdzakelijk op de aansturing van en de verantwoording vanuit respectievelijk UWV en de SVB richten; en team Toezicht, dat zich op het (organisatiegericht) toezicht van beide zbo's richt.

De raden van bestuur van UWV en de SVB hebben in de rol als *opdrachtnemer* de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de taken die bij hun organisaties zijn neergelegd. Daarnaast dienen zij zorg te dragen voor interne sturing en beheersing. Zij leggen hierover verantwoording af aan de minister.

Naast de hiervoor al benoemde rollen van de minister van SZW als opdrachtgever en eigenaar, zijn nog een tweetal andere rollen van de minister van belang om te noemen in de sturings/samenwerkingsrelatie met UWV en de SVB, namelijk:

- De rol van *toezichthouder* op de uitvoering van de SVB en UWV. Deze rol bespreken we nader in hoofdstuk 6.
- De rol van *werkgever* richting de raden van bestuur van de twee zbo's.

Belangrijk is dat het samenspel tussen beleid en uitvoering in de bestuurlijke driehoek tussen SZW, UWV en de SVB er primair op gericht is om de maatschappelijke opgaven van de uitvoeringsorganisaties zo goed mogelijk te realiseren. In de sturing, door zowel de opdrachtgever als de eigenaar, gaat het daarom onder meer om het tijdig betrekken van de zbo's bij beleidsvorming, het verschaffen van duidelijke en concrete opdrachten en het waarborgen van voldoende middelen voor de uitvoering ervan. Dit op basis van betrouwbare informatie die de zbo's leveren over de uitvoeringsconsequenties, waaronder de raming van kosten en benodigde tijd. De eigenaar heeft aanvullend specifieke aandacht voor het integraal functioneren en de toekomstbestendigheid van de zbo's en draagt zorg voor het faciliteren van de juiste randvoorwaarden voor de samenwerking, waaronder de P&C-cyclus.

De instrumenten die voor de sturing worden benut zijn de overlegstructuren die zijn ingericht tussen het ministerie van SZW als eigenaar en opdrachtgever en de zbo's als opdrachtnemer, de P&C-cyclus en de beleidscyclus met het proces van uitvoerings- en invoeringstoetsen.

De kleine en grote driehoek

Hiervoor hebben we de zogenaamde kleine driehoek geschetst van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarnaast is er sprake van een grote driehoek, die bestaat uit de Tweede Kamer, beleid (SZW) en uitvoering (de zbo's). Effectief samenspel in deze grote driehoek is essentieel voor de uitvoerbaarheid van beleid en daarmee voor een goede dienstverlening voor burgers.

2.4 Publieke waarden en maatschappelijke opgaven

In ons onderzoek nemen de begrippen 'maatschappelijke opgaven' en 'publieke waarden' een centrale rol in. Dat roept de vraag op wat hieronder precies wordt verstaan. In ons rapport gaan wij uit van het volgende:

Overheden of publieke dienstverleners zijn gericht op het realiseren van verschillende maatschappelijke opgaven. In het SUWI-domein is het de maatschappelijke opgave aan de uitvoering om mensen te voorzien van werk en bestaanszekerheid. De maatschappelijke opgaven vallen daarmee samen met de doelen van het SUWI-stelsel. Datgene wat daarvoor gedaan moet worden of wat bijdraagt aan deze maatschappelijke opgave, heeft dan ook waarde – ook wel publieke waarde genoemd. Publieke waarden kunnen betrekking hebben op het proces, de inhoud en op de relatie. De overheid is met het oog op de maatschappelijke opgaven gericht op het verwezenlijken van publieke waarden. De publieke waarden in het SUWI-stelsel zijn: doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtmatigheid, tijdigheid en klanttevredenheid. In de evaluatieperiode is in de aansturing van de uitvoeringsorganisaties meer nadruk gekomen op de menselijke maat als publieke waarde. Publieke waarden kunnen echter met elkaar botsen. Soms moet er ten koste van de ene publieke waarde gekozen worden voor een andere publieke waarde. Het kiezen voor de ene ten opzichte van de andere publieke waarde is een politiek-bestuurlijke afweging.

Het is in dit verband belangrijk om op te merken dat het sturen op publieke waarden geen doel op zich is. Het is een middel om zicht te krijgen op de vraag in hoeverre het lukt te werken aan de maatschappelijke opgave en daarbij politieke wegen explicieter en transparanter te maken.

2.5 Leeswijzer voor vervolg van dit rapport

Hiervoor is via het figuur van *Huis van sturing en toezicht* ('Het Huis') aangegeven hoe de interne beheersing bij UWV en de SVB zich verhoudt tot de wijze waarop het ministerie van SZW stuurt en toezicht houdt op de twee zbo's. Het *Huis* hebben we ook leidend laten zijn voor de opbouw van het eerste deel van dit rapport. Daartoe bespreken we in hoofdstuk 3 eerst het 'dak' van het Huis, door de opzet en de werking van de aansturing door het ministerie van SZW van UWV en de SVB te beschrijven. Vervolgens beschrijven we in de hoofdstukken 4 en 5 het 'fundament', door in te gaan op hoe de interne beheerstructuur bij respectievelijk UWV en de SVB is opgezet en hoe een en ander in de praktijk werkt. Hoofdstuk 6 gaat vervolgens in op de opzet en werking van het organisatie- en stelselgericht toezicht dat respectievelijk door het ministerie en de Nederlandse Arbeidsinspectie (in het vervolg van dit rapport aangeduid als de Arbeidsinspectie) wordt uitgevoerd. De hoofdstukken 7 en 8 gaan in op de vraag hoe de sturing vanuit het ministerie op het gebied van de twee samenwerkingsopgaven binnen het SUWI-stelsel plaatsvindt en ervaren wordt. Het gaat hier om de samenwerkingsopgaven rondom de onderlinge gegevensuitwisseling en het gezamenlijk, regionaal vormgeven van arbeidsmarktbeleid. In hoofdstuk 7 gaan we ook in op de aansturing van en het toezicht op de rol van het IB en het BKWI binnen het SUWI-stelsel.

De hoofdstukken 3 tot en met 8 bevatten gezamenlijk de verzamelde feiten en meningen uit onze dataverzameling, zonder dat we deze hebben beoordeeld of geanalyseerd. Vervolgens hebben we als onderzoekers een aantal overkoepelende analyses uitgevoerd, waarvan de uitkomsten zijn beschreven in hoofdstuk 9 van dit rapport. In dit hoofdstuk presenteren we ook onze conclusies en aanbevelingen. Het hoofdstuk geeft daarmee antwoord op de hoofdvraag van de evaluatie. De beantwoording van de 42 deelvragen vindt u in het laatste hoofdstuk van dit rapport.

We sluiten deze leeswijzer af met het benoemen dat de opzet van de sturing, de samenwerking en het toezicht binnen het SUWI-stelsel niet een statisch gegeven is, maar ook tijdens de evaluatieperiode 2020-2024 op onderdelen nog is aangepast. Het object van evaluatie is met andere woorden een bewegend geheel. We hebben er daarom voor gekozen om zoveel mogelijk de nu geldende opzet van de sturing, de samenwerking en het toezicht te beschrijven, maar daarbij wel aan te geven wat hierin wanneer en om welke reden is aangepast ten opzichte van het vorige evaluatieonderzoek uit 2020.



HOOFDSTUK 3

Aansturing van en samenwerking met UWV en SVB

We zetten in dit hoofdstuk eerst uiteen hoe in opzet de aansturing van UWV en de SVB door de minister van SZW georganiseerd is, om vervolgens te beschrijven hoe de aansturing in de praktijk ervaren wordt en werkt.

De aansturing van BKWI en IB vanuit het ministerie van SZW behandelen we niet in dit hoofdstuk, maar is onderdeel van hoofdstuk 7.

3.1 Opzet (aan)sturing van en samenwerking met UWV en SVB

De minister van Sociale Zaken stuurt UWV en de SVB aan als de uitvoeringsorganisaties voor respectievelijk werknemers- en volksverzekeringen. Het bereiken van de SUWI-doelen staat in de aansturing van beide zbo's centraal. De minister bepaalt de kaders waarbinnen de uitvoering van de werknemers- en volksverzekeringen tot stand komt en stelt uitvoeringsbudgetten ter beschikking aan beide zbo's. Hij maakt daarbij prestatieafspraken en stuurt op een rechtmatige, doelmatige, doeltreffende en klantgerichte uitvoering. Hiertoe is een planning- en controlcyclus ingericht tussen de uitvoeringsorganen en het ministerie. Andere formele sturingsinstrumenten die de minister richting UWV en SVB heeft, zijn:

- het benoemen van de leden van de raad van bestuur
- het geven van aanwijzingen en het treffen van de noodzakelijke voorzieningen indien de uitvoeringsorganisatie zijn taken verwaarloosd
- het vernietigen van de besluiten van zbo's
- het instemmen met belangrijke besluiten, zoals het boven een gegeven bedrag aangaan van leningen of kopen van panden.

Daarnaast stuurt de minister UWV en de SVB ook nog op een minder directe manier aan door het voeren van ambtelijk en bestuurlijk overleg (gesprekscyclus), het maken van ambtelijke en bestuurlijke afspraken of het gericht bij de organisaties vragen van inlichtingen over specifieke kwesties.

In het vervolg van deze paragraaf gaan we eerst in op de in 2021 ontwikkelde visie op hoe het ministerie en de twee zbo's willen samenwerken. Vervolgens gaan we wat dieper in op hoe een aantal sturingsinstrumenten nu zijn opgezet:

- Financiële kaders voor uitvoeringskosten.
- De formele gesprekscyclus.
- De planning en controlcyclus (P&C-cyclus).
- Herijking KPI's aan publieke waarden.
- Uitvoerings- en invoeringstoetsen.
- Knelpuntenbrieven.

Bij deze uitwerking benoemen we -waar relevant- ook welke veranderingen hierbij hebben plaatsgevonden sinds de vorige evaluatie uit 2020.

Samenwerkingsvisie

In 2021 is het ministerie, samen met UWV en de SVB, het traject samenwerkingsvisie gestart om de sturingsvisie uit 2016 te vervangen.

In de nieuwe samenwerkingsvisie zijn de principes waarlangs SZW, UWV en SVB in het beleidsproces met elkaar samenwerken en de verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen de sturingsdriehoek nader omschreven. Het doel ervan is om beter invulling te geven aan de gedeelde verantwoordelijkheid om te werken aan maatschappelijke opgaven, waarbij ieder vanuit de eigen rol een bijdrage levert. Dit vraagt onder andere om responsiviteit, vakmanschap, transparantie en voortdurende reflectie op hoe het ministerie en de zbo's in het SUWI-stelsel onderling beter kunnen samenwerken en beter de verbinding kunnen leggen tussen beleid, uitvoering en politiek.

De nieuwe samenwerkingsvisie *Samen voor de burger* beschrijft vijf principes die de basis neerzetten waarlangs het ministerie en de SUWI-zbo's willen samenwerken. De nieuwe samenwerkingsvisie (zie de infographic op de volgende pagina) is in juli 2022 in een gezamenlijke bijeenkomst vastgesteld. Als onderdeel van de samenwerkingsvisie zijn ook de achterliggende bijlagen herijkt, waarin de werking van de driehoek en de beschrijving van de rollen zijn aangescherpt.

In het jaar 2023 is de samenwerkingsvisie daadwerkelijk geïmplementeerd; deze dient nu als leidraad voor de onderlinge samenwerking, met respect voor ieders rol. Twee keer per jaar wordt de Gezamenlijke dag voor de starter georganiseerd. Deze dag richt zich op nieuwe UWV-, SVB- en SZW-medewerkers die in de dagelijkse praktijk veel met elkaar zullen samenwerken. SZW, UWV en SVB hebben tevens een inwerkprogramma opgezet dat zich speciaal richt op de samenwerking(safspraken).

De diepere achtergrond om in de sturingsrelatie tussen het ministerie van SZW en de zbo's te gaan werken vanuit een samenwerkingsvisie is de volgende: publieke dienstverleners dienen uit te gaan van vertrouwen naar mensen toe; in de onderlinge relatie tussen uitvoeringsorganisatie en ministerie dient vertrouwen dan ook een belangrijke plaats in te nemen. Een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen is dat SZW en de zbo's elkaar niet verrassen. Door (onverwachte) incidenten en politiek/ maatschappelijke druk is dat vertrouwen tussen het departement en de uitvoering in het verleden meermaals onder druk komen te staan.⁶ Dit bleek ook uit de vorige evaluatie van sturing en toezicht binnen de SUWI-keten die wij in 2020 uitvoerden. Daarnaast heeft een (gebrek aan) informatievoorziening tussen de zbo's en het ministerie van SZW eveneens invloed op het onderlinge vertrouwen.

⁶ Ten tijde van het schrijven van dit rapport speelde bij UWV de casus van onjuiste berekeningen van WIA-uitkeringen door UWV; zie paragraaf 4.5 voor meer informatie.

Figuur 3. Samenwerkingsvisie.

Samen voor de burger

Samenwerkingsvisie van UWV, SVB & SZW



We sturen op en verantwoorden over publieke waarden



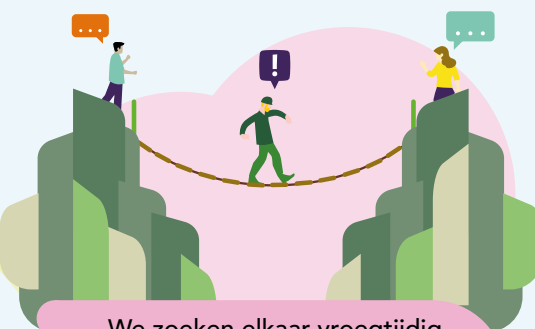
We bouwen ruimte in om regelmatig te reflecteren en te leren



We zijn partners voor bestaanszekerheid in de sociale zekerheid, mensgericht én met elkaar



We kennen en respecteren elkaars rollen en belangen en vullen elkaar aan



We zoeken elkaar vroegtijdig op en werken samen aan een oplossing, ook als het spannend wordt



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid



voor het leven
Sociale Verzekeringsbank



Tabel 1. Uitvoeringsbudgetten.

Bedragen ⁷ *1.000	Realisatie 2019	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Realisatie 2022	Realisatie 2023	Begroting 2024
Begrotings-gefinancierd UWV	396.851	434.577	487.173	507.942	525.400	463.615
Premie-gefinancierd UWV	1.359.118	1.629.751	1.670.751	1.818.002	2.008.578	1.987.793
Totaal UWV (inclusief BKWI)	1.755.969	2.064.328	2.157.924	2.325.944	2.533.978	2.451.408
Begrotings-gefinancierd SVB	112.726	139.415	149.116	167.765	188.450	203.335
Premie-gefinancierd SVB	147.400	153.200	174.589	154.831	199.168	165.971
Totaal SVB	260.126	292.615	323.705	322.596	387.618	369.306

Financiële kaders voor uitvoeringskosten

Op basis van artikel 11 van de SZW-begroting ontvangen UWV en de SVB van de minister van SZW zowel begrotings- als premie-gefinancierde middelen voor de uitvoering van de opgedragen taken in de vorm van een jaarlijks budget voor de uitvoeringskosten. Deze uitvoeringskosten zijn de zogenaamde apparaatskosten van UWV en de SVB, ook wel ‘de kleine geldstroom’ genoemd. Het betreft dus geen uitgaven in relatie tot het beroep op materiewetten, ook wel ‘de grote geldstroom’ genoemd.

Daar waar de vorige evaluatieperiode 2015-2020 in het teken stond van bezuinigingen op het rijksbudget voor de uitvoeringskosten van UWV en de SVB, zijn over de periode 2020-2023 de uitvoeringsbudgetten voor UWV en de SVB juist toegenomen. Hierdoor kregen beide uitvoeringsorganisaties van de minister ruimte om extra investeringen te doen in de verbetering van hun uitvoering. Tabel 1 (hierboven) laat dit zien.⁸

Formele gesprekscyclus

Eerder in deze paragraaf is al aangegeven dat in het kader van de aansturing van UWV en de SVB door de minister van SZW er ook ambtelijk en bestuurlijk overleg plaatsvindt. Hiertoe is door de partijen een formele overlegstructuur afgesproken tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. In de bijlage bij de samenwerkingsvisie is de formele overlegstructuur weergegeven die tot 2024 gold voor UWV, SVB en SZW. Vanaf 2024 is de formele overlegstructuur tussen UWV en SZW gewijzigd. De bijlage bij de samenwerkingsvisie blijft echter leidend voor SVB en SZW en was ook leidend voor UWV en SZW gedurende het grootste deel van de evaluatieperiode.

Daarom wordt in de volgende tabel alleen het overzicht van deze formele overlegstructuur weergegeven, zoals die gold gedurende het grootste deel van de evaluatieperiode.⁹ In de meest rechterkolom is het verschil benoemd met de vorige evaluatie uit 2020. Hieruit blijkt dat het aantal soorten overleg tussen SZW, UWV en SVB is toegenomen. Ook blijkt uit de vergelijking met de vorige evaluatieperiode dat het aantal driehoeksoverleggen is toegenomen, dus overleggen met de zbo's waarbij SZW zowel vanuit de eigenaarsrol als opdrachtgeversrol is vertegenwoordigd.

In de nieuwe overlegstructuur tussen SZW en UWV, die vanaf 2024 van kracht is, is de belangrijkste wijziging ten opzichte van de oude overlegstructuur dat alle overleggen nu driehoeksoverleggen zijn op verschillende niveaus. Dit betekent dat alle overleggen nu plaatsvinden met deelname van alle partijen binnen de driehoek: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Voorheen waren er aparte overleggen in de opdrachtgeverslijn en de eigenaarslijn. Deze scheiding is losgelaten, waardoor nu in alle overleggen vertegenwoordiging is van alle partijen binnen de driehoek. Het is belangrijk op te merken dat de beleidstafels ook al voor 2024 met alle partijen binnen de driehoek vertegenwoordigd waren.

Zoals eerder aangegeven, richt deze evaluatie zich op de periode van 2020 tot en met 2024. De effecten van de nieuwe overlegstructuur tussen UWV en SZW beginnen zich nu te manifesteren. Daarom is de impact hiervan nog niet goed vast te stellen.

Naast deze overleggen hebben de zbo's ook (periodiek) overleg met team Toezicht en Arbeidsinspectie.

⁷ SVB en UWV hebben ons gemeld dat de uitvoeringskosten van hun organisaties zoals gepresenteerd in het SZW-jaarverslag 2023 (en opgenomen in deze tabel) afwijken van de uitvoeringskosten die zij zelf presenteren in hun jaarverslagen.

⁸ Voor de realisatie 2019 tot en met 2023 is het Rijksjaarverslag SZW 2023 gebruikt. Voor de begroting 2024 is de Rijksbegroting SZW 2024 gebruikt.

⁹ Bron voor deze tabel is 'Samenwerkingsvisie Bijlage 1. (Wettelijke) kaders van de samenwerking'.

Tabel 2. Overzicht overleggen.

Aard van het overleg	Betreft	Wie overlegt	Frequentie	Wijziging ten opzichte van vorige evaluatie
Bestuurlijk	Bestuurlijk overleg	De driehoek (van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer)	Twee keer per jaar	Met UWV vond dit overleg destijds vier keer per jaar plaats
Strategisch	Driehoeksoverleg	De driehoek (van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer)	Drie keer per jaar	Destijds met SVB twee keer per jaar
	Eigenaarsoverleg	Opdrachtnemer met de eigenaar	Drie keer per jaar	Geen wijziging
	Beleidsagenda overleg	Opdrachtnemer met de opdrachtgever	Drie keer per jaar regulier en drie keer per jaar thematisch	Destijds alleen thematisch en met wisselende frequentie
	Gez. Bestuursraad	De driehoek (van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer)	Twaalf keer per jaar	Nu nieuw
	Werkconferentie	De driehoek (van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer)	Twee keer per jaar met SVB en twee keer per jaar met SVB/UWV	Destijds twee keer per jaar
Tactisch	Directeurenoverleg	Opdrachtnemer met de eigenaar	Vijf keer per jaar	Destijds zes keer per jaar
	O&O overleg	Opdrachtnemer met de opdrachtgever	Acht keer per jaar	Destijds vier keer per jaar
Operationeel	Huisvestingsoverleg	Opdrachtnemer met de eigenaar. Opdrachtgever sluit afhankelijk van agenda aan.	Twee keer per jaar	Nu nieuw
	Financieel overleg	Opdrachtnemer met de eigenaar. Opdrachtgever sluit afhankelijk van agenda aan.	Twaalf keer per jaar	Nu nieuw
	HRM-overleg	Opdrachtnemer met de eigenaar. Opdrachtgever sluit afhankelijk van agenda aan.		Nu nieuw
	Incidenteel ICT-overleg	Opdrachtnemer met de eigenaar. Opdrachtgever sluit afhankelijk van agenda aan.		Nu nieuw

De planning en controlcyclus (P&C-cyclus)

Als onderdeel van de aansturing van de SUWI-organisaties UWV, SVB, BKWI en IB is een planning en control cyclus opgezet. De wettelijke kaders voor deze cyclus zijn vastgelegd in de Kaderwet zbo's, de Wet SUWI en de onderliggende regelgeving. De periodiek door de SUWI-organisaties op te leveren informatieproducten worden nader gespecificeerd in bijlage VI (UWV), VIII (SVB), XII (IB) en XX (BKWI) bij de Regeling SUWI.

Op hoofdlijnen bestaat de P&C-cyclus uit de volgende onderdelen:

- **Opgavebrief:** de opgavebrief (voorheen heette dit de meibrief) vormt de start van de cyclus. Hierin geeft SZW de inhoudelijke en financiële kaders mee aan de opdrachtnemer voor het opstellen van het (ontwerp) jaarplan en bijbehorende begroting voor het komende jaar. De eigenaar heeft de taak om de totstandkoming van de opgavebrief te coördineren. De opdrachtgever geeft de nodige input.
- **Ontwerpjaarplan met begroting:** de zbo's dienen een ontwerpjaarplan met doelstellingen en activiteiten voor het komende jaar in. Vanuit SZW volgt een formele reactiebrief, waarin tevens de definitieve financiële kaders voor het komende jaar worden opgenomen. De eigenaar heeft de taak om de totstandkoming van de reactiebrief te coördineren en te voorzien van input vanuit de opdrachtgever.
- **Definitief jaarplan met begroting:** het besluit tot vaststelling van het jaarplan met de begroting moet worden goedgekeurd door de minister. Dit maakt onderdeel uit van de reactiebrief die SZW stuurt. De eigenaar heeft de taak om de totstandkoming van deze reactiebrief te coördineren. De opdrachtgever geeft de nodige input. Het definitieve jaarplan wordt als bijlage bij de Stand van de Uitvoering jaarlijks in december gedeeld met de Tweede Kamer.

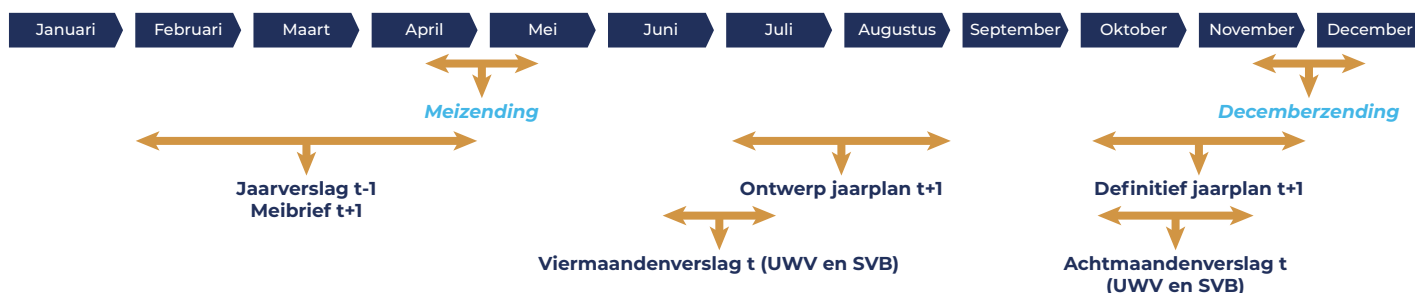
- *Tussentijdse verslagen:* door middel van twee tertaalverslagen (viermaandenverslag en achtmaandenverslag) leggen de zbo's tussentijds verantwoording af over de uitvoering van het jaarplan. Middels een reactiebrief, waarbij de totstandkoming ervan wordt gecoördineerd door de eigenaar, wordt formeel gereageerd op deze tussentijdse verslagen. Input voor deze reactiebrieven wordt verzameld bij de opdrachtgevende directies.
- *Jaarverslag:* het jaarverslag beschrijft de taakuitoefening en het gevoerde beleid en dient te worden goedgekeurd door de minister. Deze goedkeuring is onderdeel van de door de eigenaar gecoördineerde reactiebrief. Het jaarverslag wordt bij de meizending gestuurd naar de Tweede Kamer.

Naast de hiervoor benoemde formeel voorgeschreven informatie-producten, levert UWV het ministerie jaarlijks in december de Meerjarige Financiële Ontwikkelingen (MFO). Hierin schetst UWV het financiële beeld voor de komende vijf jaar en worden de concrete financiële knelpunten en risico's benoemd waarover UWV met SZW in gesprek is. Het MFO dient daarmee als input voor het beleidsbrieftraject binnen SZW.

Om het jaarplan en de jaarverslagen van de SUWI-organisaties op een gestructureerde wijze te beoordelen, wordt er gebruik gemaakt van beoordelingskaders. Het beoordelingskader is een instrument om vast te stellen of een jaarverslag of jaarplan voldoet aan de eisen die SZW heeft gesteld. De beoordelaar dient vast te stellen of de verantwoording van de SUWI-organisaties voldoet aan de regeling SUWI. Daarnaast moet de verantwoording inhoudelijk ingaan op de punten die SZW belangrijk vindt c.q. waar SZW op wil sturen. Eventuele bevindingen dienen via de P&C-cyclus, bijvoorbeeld in de reactiebrief, te worden teruggelegd bij de desbetreffende SUWI-organisatie.

Het nu volgende schema geeft tot slot een globaal overzicht van de verschillende P&C-producten in de loop van de tijd. De drukste periodes zijn februari tot en met april. Dan wordt er gelijktijdig gewerkt aan de opgavebrief en het jaarverslag. Ook de maanden oktober en november zijn drukke maanden, omdat er dan gelijktijdig gewerkt wordt aan het jaarplan en het achtmaandenverslag.

Figuur 4. **Planning- en controlcyclus.**



Herijking P&C-cyclus

In samenhang met de ontwikkelingen om meer te sturen op publieke waarden en de implementatie van de samenwerkingsvisie, wordt er parallel gewerkt aan het herijken van de P&C-cyclus met de uitvoeringsorganisaties. Centraal in dit proces staat de vraag waar de processen van verantwoording efficiënter kunnen, passend bij de ministeriële verantwoordelijkheid, het sturen op publieke waarden en het uitgangspunt van wederzijds vertrouwen tussen ministerie en zbo.

In de herijking is specifiek gestart met een aanpassing van het proces rondom de meibrief/opgavebrief en het ontwerpjaarplan. Het jaarplan kan nu later ingeleverd worden door de zbo's. Een respondent gaf aan dat voorheen het zbo eind mei het conceptjaarplan al klaar moest hebben, waarna het 1 oktober definitief werd gemaakt. Nu kan het jaarplan later ingediend worden, wat helpt om een goed plan op te leveren.

In 2024 wordt dit nieuwe proces middels een pilot beproefd. Daarnaast gaat de verantwoording van UWV en de SVB meer opgebouwd worden rondom publieke waarden (zie hierna voor een toelichting).

Herijking KPI's

In het kader van de P&C-cyclus zijn met de zbo's afspraken gemaakt over kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) waarop zij zich moeten verantwoorden. Deze KPI's vormen zowel een belangrijk sturingsinstrument voor het ministerie van SZW in de relatie tot de zbo's, als een belangrijk verantwoordingsinstrument richting de Kamer om inzichtelijk te maken hoe de uitvoering van wet- en regelgeving door UWV en de SVB functioneert.

Tot 2023 ging het bij de KPI's om een set kwantitatieve (productie- en procesgedragen sturings)indicatoren die zich overwegend op de publieke waarden tijdigheid, rechtmatigheid en effectiviteit richtten. In de evaluatieperiode heeft het ministerie van SZW samen met UWV en de SVB de beweging gemaakt naar het (meer) sturen op (kwalitatieve) publieke waarden die primair gaan over de dienstverlening aan de burger. De burger moet de overheid als betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig ervaren. Publieke dienstverleners moeten uitgaan van vertrouwen in plaats van wantrouwen. Het expliciet sturen op en verantwoorden over een bredere set aan publieke waarden, betekent dat deze keuzes dus ook explicieter en transparanter gemaakt zullen worden. Dat is cruciaal voor de uiteindelijke politieke weging. Publieke waarden kunnen immers botsen en het is een politiek-bestuurlijke afweging om de ene waarde te laten prevaleren boven de andere. In de laatste jaren van onze evaluatieperiode hebben de SVB en UWV concrete stappen gezet om de bestaande sturingsafspraken (KPI's) aan te passen op dit nieuwe sturingsparadigma:

- De SVB heeft in 2023 gewerkt aan een nieuw sturingskader op basis van deze publieke waarden. Hierin is er niet meer alleen aandacht voor KPI's als rechtmatigheid en tijdigheid. Het belang van de burger staat voorop. Het nieuwe sturingskader is opgenomen in het SVB Jaarplan 2024.
- UWV geeft met een nieuwe set aan indicatoren beter inzicht in de realisatie van kerntaken en in de toepassing van de menselijke maat in de dienstverlening. Inmiddels is de set indicatoren verder aangevuld met indicatoren voor de verantwoording op het terrein van Sociaal Medisch Beoordelen (SMB). De resultaten hiervan zullen te zien zijn in de verantwoording over 2024. In het licht van voorgaande ontwikkeling gebruikt UWV vanaf 2024 de term 'KPI' helemaal niet meer. De organisatie heeft deze vervangen door twee nieuwe termen: resultaat- en monitoringsindicatoren.
- Voor zowel de publieke waarde-indicatoren van UWV als de SVB geldt dat ze veelal kwalitatief van aard zijn en daarmee minder eenduidig meetbaar.

Het sturen op publieke waarden en de hierbij behorende indicatoren zijn regulier onderwerp van (blijvend) gesprek tussen SZW en de zbo's en de verwachting is dat de indicatoren in gezamenlijkheid de komende jaren nog verder doorontwikkeld zullen worden.

Om ervoor te zorgen dat de bijgestelde wijze van sturen en het verantwoorden op de lange termijn onderdeel blijft van de samenwerking tussen SZW, UWV en SVB, wordt de aandacht in de aansturing van de zbo's voor andere publieke waarden dan doelmatigheid en rechtmatigheid ook verankerd in de regeling SUWI.

Uitvoerings- en invoeringstoetsen

In het kader van de hoofdtaak beleidsvoorbereiding voeren beide zbo's formeel zogenaamde uitvoeringstoetsen uit op nieuwe wet- en regelgeving of andere beleidsinitiatieven van met name het ministerie van SZW.¹⁰ In de uitvoeringstoets wordt aan de uitvoeringsorganisaties gevraagd een doorwerking te geven van de opdracht in de eigen organisatie, ook qua kosten. De toetsingscriteria zijn: uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, haalbaarheid beoogde invoeringsdatum, effecten voor de klant, effecten op de benodigde capaciteit, eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten, effecten op de regeldruk (administratieve lasten), gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie, implementatie, risico's en control (IV/ICT, gegevensuitwisseling).

Het uitvoeren van een uitvoeringstoets is een verplichting voor de zbo's. Overigens zijn de zbo's, in ieder geval in theorie, al veel eerder betrokken bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving dan het moment dat ze formeel gevraagd worden een uitvoeringstoets uit te voeren. Mogelijke issues rondom onuitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving zijn vaak al op het moment dat de uitvoeringstoets wordt uitgevoerd, op basis van overleg en afstemming weggenomen. Uitvoeringstoetsen kunnen gezien worden als een belangrijke vorm van inhoudelijke sturing door de zbo's op de invulling van nieuwe opdrachten. De opdrachtgever haalt informatie bij UWV en de SVB op over de uitvoering van wet- en regelgeving om tot een kwalitatief betere nieuwe opdracht te komen.

In de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is als een van de verbetermaatregelen de introductie van een *invoeringstoets* aangekondigd. Voor de ontwikkeling van de invoeringstoets is in 2022 en 2023 gekozen voor een lerende aanpak binnen de rijksoverheid, op basis waarvan een rijksbrede handleiding invoeringstoets is ontwikkeld. In aanvulling hierop hebben UWV, de SVB en het ministerie van SZW samengewerkt aan deze handreiking voor de invoeringstoets, specifiek gericht op het beleidsdomein waarin genoemde organisaties samenwerken. In deze handleiding wordt beschreven dat een invoeringstoets een zo lichtvoetig mogelijk karakter heeft en wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking in de praktijk van beleid (meestal wet- en regelgeving).

¹⁰ Het kan gaan om ingrijpende beleidswijzigingen, bij grote wijzigingen naar aanleiding van de periodieke evaluatie en op verzoek van de opdrachtnemer (uitvoeringsorganisatie), opdrachtgever (beleidsdirectie) of eigenaar (SZW/ S&V/ eigenaarschap zbo's). Hierbij gaat het vaak om beleid via wetgeving, maar nieuw beleid kent ook andere verschijningsvormen.

Dat wil zeggen dat de wet- en regelgeving voldoende lang van kracht is om uitspraken te doen over de werking in de praktijk, bijvoorbeeld omdat er voldoende aanvragen zijn geweest of een overgangperiode is afgesloten. De toets richt zich in het bijzonder op signalen over de werking en de gevolgen van nieuw beleid voor de doelgroep en de uitvoering.

Doel van de invoeringstoets is eventuele knelpunten of ongewenste effecten van nieuw beleid vroegtijdig te signaleren, te bespreken en op te pakken door de uitkomsten te agenderen of nader te laten onderzoeken. In die gevallen hoeft niet eerst een beleidsevaluatie te worden afgewacht. De toets kan ook inzicht geven in de positieve effecten. De invoeringstoets moet beknopt, eenvoudig en niet bureaucratisch worden en een korte leercirkel (*plan, do, act, check*) krijgen. De invoeringstoets richt zich niet op de doeltreffendheid en doelmatigheid van een regeling. Eveneens is de invoeringstoets géén extra verantwoordingsinstrument, géén herhaling van de uitvoeringstoets en ook géén vervanging van reguliere beleidsevaluaties.

Bij iedere nieuwe beleidsmaatregel is het van belang een invoeringstoets te overwegen. Zowel SZW als UWV en de SVB kunnen een invoeringstoets initiëren. Het afgesproken uitgangspunt is dat dit vervolgens altijd onderling nader afgestemd wordt. Het is praktisch gezien onmogelijk en ook niet nodig om voor iedere beleidsmaatregel een invoeringstoets uit te voeren. De opdrachtgever en opdrachtnemer maken hierin -in onderling overleg- een goede afweging. Ook kan het voorkomen dat de keuze voor een invoeringstoets wordt bepaald door bijvoorbeeld de Tweede Kamer of de vakminister.

UWV heeft in 2023 via twee pilots ervaring opgedaan met dit nieuwe instrument. De pilots zijn uitgevoerd op het gebied van de STAP-regeling en de vereenvoudiging van de Wajong. Deze ervaringen worden geëvalueerd en vormen de basis voor de verdere ontwikkeling van het instrument voor UWV. In zijn jaarplan 2024 geeft het zbo aan dat in dat jaar de invoeringstoets een vast onderdeel van het instrumentarium van UWV zal gaan worden. In 2024 is er een invoeringstoets uitgevoerd naar de invoering van het betaald ouderschapsverlof. De SVB was ten tijde van dit onderzoek bezig met de eerste invoeringstoets, namelijk voor de Regeling tegemoetkoming stoffengerelateerde beroepsziekten (TSB) die per 1 januari 2023 is ingevoerd.

Knelpuntenbrieven

In hoofdstuk 2 hebben we al aangegeven dat het samenspel tussen de Tweede Kamer, beleid en uitvoering in de grote driehoek essentieel is voor de uitvoerbaarheid van beleid en daarmee voor een goede dienstverlening voor burgers. Doel hiervan is met name het behouden van voldoende aandacht voor de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. Om dit goed voor het voetlicht te brengen, is tijdens de evaluatieperiode steeds meer het belang ingezien van direct contact van UWV en de SVB als uitvoerende partijen met de Tweede Kamer. Het meest duidelijk heeft dit vorm gekregen door de knelpuntenbrieven die de twee zbo's sinds een aantal jaren -via de minister- aan de Kamer aanbieden.¹¹ Andere vormen van direct contact tussen uitvoering en Kamer zijn deelname van de zbo's aan technische briefings en het uitnodigen van Kamerleden voor werkbezoeken.¹²

De knelpuntenbrieven van de twee zbo's zijn een aanvulling op de informatie die de minister naar het parlement stuurt over de ontwikkelingen in de uitvoering van de sociale zekerheid bij UWV en de SVB. De minister doet dit standaard twee keer per jaar: in juni en in december. In mei ontvangt het parlement verder de jaarverslagen van UWV en de SVB over het afgelopen jaar. Vanaf 2023 sturen UWV en de SVB het jaarverslag direct aan het parlement. Daarnaast ontvangt de Tweede Kamer voor het zomerreces de brief 'Stand van de uitvoering'. In december gaat het om de jaarplannen UWV en SVB voor het komende jaar. Dit is onderdeel van de brief Stand van de uitvoering. Ook de jaarplannen en jaarverslagen van IB en BKWI worden aangeboden aan de Kamer.

De aanbieding van het jaarverslag en het jaarplan van SUWI-partijen aan de Tweede Kamer volgt uit de Wet SUWI en de Kaderwet zbo's. De brief Stand van de uitvoering volgt uit een toezegging die is gedaan naar aanleiding van het ARK-rapport 'UWV, balanceren tussen ambities en middelen' uit 2017. Het ministerie van SZW is niet het enige departement dat de politiek informeert met de 'stand van de uitvoering'. Dit past binnen een rijksbrede ontwikkeling waarbij departementen samen met hun uitvoeringsorganisaties dergelijke documenten aan de Kamer aanbieden.

¹¹ Zie voor meer informatie bijvoorbeeld <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/06/04/aanbiedingsbrief-stand-van-de-uitvoering-sociale-zekerheid-juni-2024-en-knelpuntenbrieven-uwv-de-svb-en-lcr> en <https://www.uwv.nl/nl/achtergrond/van-knelpunt-naar-agendapunt>.

¹² Ook de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) kan in dit licht gezien worden. Zie voor meer informatie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/tcu>.

Ook de Landelijke Cliëntenraad (LCR) stuurt sinds twee jaar een eigen knelpuntenbrief naar de Kamer. De LCR benoemt daarin domeinoverstijgend knelpunten in de uitvoering waar verschillende regelingen op elkaar inwerken en waar grotere groepen last van hebben. Het gaat daarmee om problemen die niet door één van de uitvoeringsorganisaties kunnen worden opgelost. In het interview met de LCR is aangegeven dat hun knelpuntenbrief daarmee vanuit het perspectief van de burger een belangrijke aanvulling is op de knelpuntenbrieven die UWV en de SVB aan het parlement opstuurt.

In het interview is de heffingskorting voor alleenverdieners met een WAO-uitkering en de problematiek rondom ex-gedetineerden die zonder uitkering komen te zitten, benoemd als voorbeelden van knelpunten waarvoor de LCR aandacht vraagt. Deze knelpunten vereisen vaak een bredere aanpak dan wat individuele uitvoeringsorganisaties kunnen bieden.

3.2 Beleving van de werking in de praktijk

In deze paragraaf gaan we in op de beleving van de werking in de praktijk. We hebben hiervan een beeld gekregen aan de hand van de informatie verkregen uit de interviews, tenzij anders aangegeven (dit geldt ook voor de betreffende paragrafen in de volgende hoofdstukken). Achtereenvolgens besteden we aandacht aan de volgende thema's:

- Samenwerking.
- Sturen op uitvoeringskosten.
- Sturen op publieke waarde.
- Verantwoordingsinformatie.
- Emancipatie van de uitvoering en ontwikkeling naar stewardshipmodel.
- Interactie tussen beleid en uitvoering.
- Invulling rollen en gesprekscyclus.

De hoofdstukken 4 en 5 gaan over de werking van de interne beheerstructuur en het risicomanagement van respectievelijk UWV en de SVB. We gaan daarom in deze hoofdstukken ook pas in op de vraag waar dit de aansturing van de zbo's vanuit en samenwerking tussen zbo's en het ministerie raakt.

Samenwerking

Het brede algemene beeld dat uit onze gesprekken met vertegenwoordigers van het ministerie van SZW, UWV en de SVB naar voren is gekomen, is dat de sturingsrelatie tussen de opdrachtgever/eigenaar en de opdrachtnemer zich ontwikkeld heeft tot een meer gelijkwaardige samenwerkingsrelatie. Dit wordt gewaardeerd door zowel de respondenten van de zbo's als door die van het ministerie. Men vindt dat de onderlinge samenwerking echt beter is dan vijf jaar geleden. De betere samenwerking draagt er volgens de respondenten ook aan bij dat de maatschappelijke opgaven waar UWV en de SVB in de uitvoering van de sociale zekerheid voor staan, beter gerealiseerd kunnen worden.¹³

Dit gezamenlijke proces dat heeft geleid tot de ontwikkeling van de huidige samenwerkingsvisie, heeft volgens de meeste respondenten zeker een rol gespeeld bij het verbeteren van de samenwerking. Het heeft ervoor gezorgd dat partijen bewuster met elkaar de samenwerking proberen vorm te geven, zonder dat men overigens voortdurend teruggrijpt (of hoeft te grijpen) op de feitelijke inhoud van de samenwerkingsvisie. Veel respondenten (aan beide zijden) vinden dat de lijnen tussen de zbo's en het departement korter zijn geworden en er in het algemeen sprake is van een meer transparante informatie-uitwisseling in vergelijking met de vorige evaluatie.

Zo worden knelpunten en dilemma's die zich voordoen in de uitvoering, nu vaker en voortijdiger dan vijf jaar geleden gedeeld met het ministerie. Het motto is hierbij: ruimhartig informeren, terughoudend interveniëren. Toch leren de interviews bij UWV ons dat deze uitkeringsorganisatie het in de samenwerking met het ministerie nog steeds een dilemma vindt waar men elkaar precies over informeert en wanneer de minister wordt geïnformeerd. De organisatie wil voorkomen dat incidenten in de uitvoering met de Kamer worden gedeeld voordat er voldoende tijd is geweest om de precieze omvang en context goed uit te zoeken.

¹³ In hoeverre dit het geval is, zal moeten blijken uit de nog niet afgeronde bredere evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het SUWI-stelsel. De uitkomsten van dit onderzoek waren nog niet beschikbaar ten tijde van het afronden van onze evaluatie.

De actuele ontwikkelingen rondom de WIA laten volgens de respondenten van zowel UWV als het ministerie van SZW zien dat de onderlinge verhoudingen bij het voordoen van een dergelijke casus snel onder druk kunnen komen te staan. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat het vertrouwen in de onderlinge samenwerking is verminderd als gevolg van deze casus. In onze interviews binnen het ministerie waar de WIA-casus aan de orde kwam, is zeer regelmatig de vraag opgeworpen of men als ministerie nog wel erop kan vertrouwen dat – via het risicomanagementproces van UWV – de organisatie de juiste risicosignalen afgeeft en of deze signalen ook echt (op tijd) met het departement worden gedeeld. De samenwerkingsvisie gaat juist uit van de gedachte dat als het spannend wordt, de focus moet blijven liggen op samenwerken. Voor goed samenwerken is het volgens de respondenten van het ministerie van SZW van belang om elkaar te vertrouwen. In paragraaf 4.5 gaan we nader in op de WIA-casus vanuit het perspectief van het risicomanagement van UWV en de risicodialog over risico's tussen departement en uitvoerder.¹⁴

In het kader van het thema aansturing heeft onze opdrachtgever ook de deelvraag geformuleerd of er beslissingen zijn die door SUWI-organisaties worden genomen waarop (meer) aansturing vanuit het ministerie van SZW gewenst is. Deze vraag hebben we in de interviews bij zowel de zbo's als het ministerie gesteld. Dit leverde, op één uitzondering na, geen voorbeelden van dergelijke beslissingen op. De uitzondering betrof een interview bij UWV waarbij de respondent aangaf dat in situaties waarbij er sprake is van een gerechtelijke uitspraak die ingaat tegen het beleid van SZW, meer aansturing/betrokkenheid vanuit het ministerie gewenst is. Nu is het vooral de uitvoeringsorganisatie die daarop moet acteren en per casus moet beoordelen wat te doen. Meer in het algemeen is er in sommige interviews bij de zbo's aangegeven dat er behoefte is aan meer centrale sturing/betrokkenheid vanuit het ministerie van SZW op het gebied van ICT-projecten in het kader van beleidswijzigingen.

Sturen op uitvoeringskosten

Wat betreft de uitvoeringskosten van UWV en de SVB, hebben de respondenten van het ministerie van SZW aangegeven dat de minister verschillende formele sturingsinstrumenten heeft, zoals de goedkeuring van het budgettair kader, de mogelijkheid tot het afkeuren van een begroting en de mogelijkheid om financiële claims voor uitvoeringskosten af te keuren. De controle en sturing hiervan liggen voornamelijk bij de afdeling Financieel Economische Zaken (FEZ) binnen SZW. Daarnaast vindt er structureel overleg plaats over de uitvoeringskosten waarover afstemming plaatsvindt, zoals het Financieel overleg en de beleidstafels. Bij nieuw beleid worden de gevolgen voor de uitvoeringskosten voor de zbo's besproken in het kader van de uitvoeringstoets. De daadwerkelijke sturing vindt volgens de geïnterviewden van het ministerie voornamelijk plaats op het gebied van het programmageld. De programmagelden zijn bij de SVB meer voorspelbaar, waardoor er relatief meer sturing is op het uitvoeringsbudget. Voor het programmageld worden keuzes gemaakt, die vaak politiek van aard zijn. Een voorbeeld hiervan is de recente afschaffing van de STAP-regeling, waardoor zowel de programmakosten als de uitvoeringskosten voor UWV in één klap werden verminderd.

Sturen op andere publieke waarden

In de interviews met vertegenwoordigers van UWV, de SVB en SZW is ook gesproken over de beweging van het aansturen van de zbo's op vooral (kwantitatieve) indicatoren die gaan over het uitvoeringsperspectief (zoals tijdigheid, rechtmatigheid en doelmatigheid) naar het ook meer aansturen op (kwalitatieve) indicatoren die gaan over het burgerperspectief (zoals de menselijke maat in de uitvoering). Alle respondenten waren goed bekend met deze ontwikkeling en gaven aan dat het in gezamenlijkheid gelukt is het begrip publieke waarden voor de uitvoering van UWV en de SVB inhoud te geven, en dat er nieuwe indicatoren zijn ontwikkeld die vanaf 2024 een plek hebben gekregen in de P&C-cyclus (jaarplan en verantwoording). Het recente karakter van deze ontwikkeling betekent ook dat het volgens de respondenten nog te vroeg is om de meerwaarde van sturen op deze bredere set aan publieke waarden in zijn volledigheid te kunnen beoordelen. Ook hebben sommige respondenten meer in het algemeen aangegeven dat, vanwege het meer kwalitatieve en minder concrete karakter van deze bredere set aan publieke waarde-indicatoren, de ontwikkeling ervan in de loop van de tijd niet hard meetbaar zal zijn. Ook gaf een respondent aan dat het voeren van het juiste gesprek hierover een uitdaging blijft. Wat nodig is, is gezamenlijk werken aan de opgave en kijken naar de lange termijn, in plaats van alleen te focussen op afwijkingen in KPI's.

¹⁴ Het gaat hierbij niet om alleen het informeren van elkaar, maar ook om het op waarde schatten en duiden van informatie, om deze vervolgens vanuit een politiek-bestuurlijke sensitiviteit al dan niet met elkaar te delen.

De respondenten bij zowel de zbo's als SZW geven desondanks aan dat de eerste ervaringen met sturen op publieke waarden wel positief stemmen. Het sturen op publieke waarde levert in hun beleving in de praktijk al meerwaarde op. Wat vooral wordt aangegeven is dat door bij de uitvoering (meer) te sturen op het realiseren van publieke waarden, het perspectief van de inwoners meer centraal is komen te staan in de gesprekken tussen SZW en de zbo's. Respondenten vanuit de zbo's geven bijvoorbeeld aan dat de blik nu meer komt te liggen op waarom hun organisatie het werk doet. Bij de productiegerelateerde KPI's lag de focus veel meer op het halen van bepaalde normen (targets) en op afwijkingen in KPI's. Door de focus op de publieke waarde te leggen, ontstaat er een beter beeld van de werkelijkheid waar de inwoner mee te maken heeft. Dit verrijkt het gesprek en ook de samenwerking tussen SZW en de zbo's. Er moet in gezamenlijkheid nagedacht worden hoe de verschillende doelen die de zbo's moeten realiseren zich tot elkaar verhouden en hoe hier een goede balans in gevonden kan worden.

In zijn algemeenheid geldt daarbij dat de balans volgens veel gesprekspartners dient te verschuiven van publieke waarden die het uitvoeringsperspectief centraal stellen naar publieke waarden die te maken hebben met het burgerperspectief. Daarbij is het belangrijk om te realiseren dat er in de uitvoeringspraktijk vaak spanning zal zijn tussen deze twee perspectieven. Zo kan de doelstelling van een doelmatige uitvoering, gericht op het zo efficiënt mogelijk uitvoeren van regelingen, op gespannen voet staan met (de duurdere dienstverlening van) het bieden van specifieke maatwerkvoorzieningen voor hen die anders buiten de boot vallen.

Een voorbeeld van het veranderde gesprek dat een aantal keren in interviews is genoemd, is dat over de tijdigheid van uitkeringsverstrekkingen. Vroeger zou alleen besproken zijn in hoeverre de norm van tijdigheid gerealiseerd is en wat het zbo gaat doen om de normrealisatie te verbeteren. Nu gaat het gesprek daarnaast ook over het kleine percentage inwoners wat niet op tijd het geld heeft gekregen en wat ervoor nodig is om vanuit UWV en de SVB in de uitvoering van wet- en regelgeving ook deze groep beter te bedienen (dus ook aan hen tijdig een uitkering te kunnen verstrekken). Het gesprek hierover voeren betekent overigens niet dat UWV en de SVB hiervoor altijd de ruimte krijgen, want de aangedragen oplossingen vanuit het burgerperspectief moeten ook voldoen aan eisen van rechtmatigheid en passen binnen de budgettaire mogelijkheden van het ministerie.

We hebben bij zowel UWV als de SVB ook gesproken over de (verbetering van de) feitelijke dienstverlening aan burgers. In deze interviews is nagegaan welke rol de publieke waarden -zoals bijvoorbeeld begrijpelijke dienstverlening- voor de burger nu al spelen bij het (her-)inrichten van de dienstverlening en of het hierbij van invloed is dat het ministerie hierop nu ook aanstuurt. De interviews leverden het beeld op dat goede en begrijpelijke dienstverlening zeker een belangrijk intern uitgangspunt is bij het (her-)inrichten van de dienstverlening. Tegelijkertijd volgt uit deze interviews dat het nog te vroeg is om vast te stellen welke invloed het hierop heeft dat publieke waarden in de formele sturingsrelatie sinds 2024 zijn meegenomen. Daarnaast is opgemerkt dat het gesprek met het ministerie over de inrichting van de dienstverlening anders is geworden. Er is meer ruimte voor het bespreken van dilemma's om voor burgers de uitvoering van wet- en regelgeving goed en begrijpelijk uit te voeren.

Tot slot hebben we ook met de LCR gesproken over de ontwikkeling dat in de aansturing van de zbo's het realiseren van publieke waarden nu een duidelijke plek heeft gekregen. De respondent is bekend met deze ontwikkeling en de LCR vindt dit ook een goede ontwikkeling. Wel verwacht men dat het bijdragen van de uitvoering aan publieke waarden gerelateerd aan het burgerperspectief voor de minister conditioneel en afhankelijk zal blijven van de budgettaire ruimte. De LCR ziet bij de zbo's, maar ook bij gemeenten zeker een cultuurverandering om meer burgergericht te werken, maar dit vereist volgens de respondent ook ruimte van SZW om als UWV en de SVB in hun uitvoering van wet- en regelgeving problemen op te lossen. Hierbij werd benadrukt dat de wetgeving die de uitvoering moet uitvoeren, voor sommige groepen burgers hardvochtig is en dat er behoefte is aan aanpassing ervan om de uitvoering te verbeteren. De zbo's vragen daar in hun knelpuntenbrieven aan het parlement ook aandacht voor. De respondent van de LCR stelde tot slot dat meer samenwerking nodig is tussen de verschillende partijen om knelpunten voor burgers in de uitvoering op te lossen.

Verantwoordingsinformatie

De zbo's moeten op basis van de P&C cyclus het ministerie op een aantal momenten in het jaar verantwoordingsinformatie leveren. Daarnaast zijn er tussentijds vaak nog ad hoc informatieverzoeken vanuit de opdrachtgevende directies, de eigenaar (sturingsteams en eigenaarsondersteuning) en het organisatiegericht en stelselgericht toezicht. Vanuit de zbo's is in de interviews overkoepelend aangegeven dat zij vinden dat ze het departement (te)veel verantwoordingsinformatie moeten aanleveren. De aangeleverde informatie verliest hierdoor haar waarde en het zorgt tegelijkertijd voor een (onnodig) hoge verantwoordingslast voor de zbo's.

Dit brengt volgens de respondenten van de zbo's het risico met zich mee dat er sprake is van een afvinklijstje waar veel mensen mee bezig zijn, zonder dat het (veel) waarde toevoegt in de sturing.

In de interviews met UWV en de SVB hebben meerdere respondenten de vraag opgeworpen of op het ministerie alle geleverde informatie wel (goed) gelezen en beoordeeld wordt. De respondenten gaven aan het in ieder geval niet zelf terug te zien in de reactiebrieven op de standaard P&C-verslagen. Ook benoemden de respondenten van de zbo's dat het organisatiegericht toezicht soms verkenningen wil uitvoeren op onderwerpen waarop het ministerie – volgens de zbo's – in de reguliere verantwoordingsstroom standaard informatie aangeleverd krijgt. Wat betreft de ad hoc informatieverzoeken is in verschillende interviews bij de SVB en UWV aangegeven dat het vaak effectiever is als partijen direct met elkaar in gesprek gaan, in plaats van meteen een formele brief of e-mail te sturen met een aanvullend informatieverzoek.

Een vertegenwoordiger van SZW heeft in reactie op bovenstaande alinea in onze nota van bevindingen aangegeven dat de inhoud van hun reactiebrieven op de P&C-verslagen van UWV en de SVB sterk afhankelijk is van de tijdigheid en kwaliteit van de ingeleverde verslagen door de zbo's. Volgens de vertegenwoordiger van SZW worden meer procesmatige reactiebrieven gestuurd als de verslagen te laat zijn ingeleverd, of als delen nog niet zijn ingevuld of de verslagen volgens het ministerie te algemeen zijn. Ten aanzien van het uitvoeren van verkenningen op onderwerpen waarop het ministerie in de reguliere verantwoordingsstroom – volgens de zbo's – al standaard informatie krijgt, geeft een vertegenwoordiger van team Toezicht van SZW aan dat dit dan onderwerpen betreffen waarop vanuit het perspectief van het ministerie er onvoldoende informatie is gegeven door de zbo's, of dat er nog een andere vraag aan ten grondslag ligt die niet met de aangeleverde verantwoordingsinformatie beantwoord wordt.

Tot slot heeft de vertegenwoordiger van SZW aangegeven dat ad hoc informatieverzoeken door het ministerie vrijwel altijd informeel worden gedaan en zelden tot nooit via een formeel informatieverzoek.

We hebben in onze interviews binnen SZW, UWV en SVB aan respondenten die zicht hebben op de inhoud van de verantwoordingsinformatie gevraagd wat volgens hen de kwaliteit, tijdigheid, betrouwbaarheid ervan is. Dit leverde globaal het beeld op dat er volgens respondenten weinig valt op te merken op de kwaliteit en betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie. Hierop vinden dan ook allerlei controles plaats, onder andere door een externe accountant. Voor wat betreft de tijdigheid is vanuit SVB wel de opmerking gemaakt dat het de organisatie over 2023 niet gelukt is om het volledige jaarverslag met accountantsverklaring tijdig aan te leveren. De SVB geeft aan dat dit proces intern niet goed ingeregeld was, en er interne maatregelen zijn genomen om het ministerie in het vervolg wel tijdig het jaarverslag aan te kunnen leveren. Overigens heeft de organisatie over de programmakosten in 2023 het ministerie wel tijdig betrouwbare cijfers kunnen leveren; het tijdigheidsprobleem lag in het niet op tijd aanleveren van een gecontroleerd inzicht in de eigen uitvoeringskosten over 2023. In relatie tot de verantwoording aan het ministerie heeft de SVB meer in zijn algemeenheid aangegeven dat de verantwoordingseisen op dit moment fors zijn; de organisatie moet nu jaarlijks meer dan 25 verantwoordingsdocumenten over regelingen opstellen. De SVB pleit in dit verband dan ook voor een aanzienlijke vereenvoudiging.

In relatie tot de actuele WIA-casus is vanuit het ministerie van SZW aangegeven dat men nu aanloopt tegen het feit dat -gelijktijdig met inbrengen van het sturen op publieke waarden in de P&C-cyclus- met UWV ook is afgesproken dat hun periodiek aan te leveren verantwoordingsinformatie een gewijzigde inhoud krijgt.

Met UWV is een nieuwe set aan indicatoren afgesproken die beter inzicht zouden moeten bieden in de realisatie van kerntaken en in de toepassing van de menselijke maat in de dienstverlening. Deze set indicatoren bevat ook indicatoren voor de verantwoording op het terrein van Sociaal Medisch Beoordelen (SMB). In 2024 is UWV zich op deze indicatoren gaan verantwoorden richting het ministerie. Naar aanleiding van de actuele WIA-casus is vanuit het ministerie van SZW aangegeven dat het enkel rapporteren door UWV op publieke waarden in de P&C-cyclus onvoldoende inzicht geeft.

Daarom is onlangs met UWV afgesproken dat hun periodiek aan te leveren verantwoordingsinformatie aangevuld wordt met een set aan indicatoren die beter inzicht zouden moeten bieden in de realisatie van kerntaken en in de toepassing van de menselijke maat in de dienstverlening. Het betreft informatie waar UWV zelf al de beschikking over heeft. Deze set indicatoren zal ook indicatoren bevatten voor de verantwoording op het terrein van Sociaal Medisch Beoordelen inclusief de kwaliteit.

Emancipatie van de uitvoering en ontwikkeling naar stewardshipmodel

Uit de interviews komt naar voren dat in de onderzoeksperiode de emancipatie van de uitvoerders UWV en de SVB duidelijk tot stand is gekomen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende:

- De zbo's worden eerder betrokken bij beleidsontwikkeling. Dit zorgt ervoor dat er steeds minder verrassingen komen uit de uitvoeringstoets.
- Via de knelpuntenbrieven kunnen de zbo's de knelpunten in de uitvoering delen met de minister, de Tweede Kamer en de media. De knelpunten die de zbo's in hun knelpuntenbrieven benoemen, hebben in hoofdzaak te maken met complexe en daarmee moeilijk goed uitvoerbare wetgeving. Respondenten van de zbo's zijn positief over de mogelijkheid dat ze deze brieven nu -via de minister- aan het parlement mogen aanbieden, al is het wel het gebruik om het departement goed van te voren te informeren. Het is namelijk niet passend in de samenwerkingsrelatie dat het ministerie verrast wordt. Respondenten van de zbo's geven aan dat er soms wel vanuit het ministerie vragen gesteld worden over de inhoud van conceptbrieven, maar men laat de keuze wel altijd bij de zbo's om knelpunten wel of niet te laten staan in de knelpuntenbrief. Respondenten van het ministerie bevestigen de hiervoor geschetste gang van zaken rondom de knelpuntenbrieven, en vinden het passend richting de minister dat de zbo's de inhoud van te voren delen.
- De zbo's zitten vaker met de bewindspersoon aan tafel, zodat ze de inhoudelijke (technische) uitdagingen van de uitvoering kunnen toelichten. Hierdoor ontstaat meer begrip voor elkaars perspectief. Daarbij hebben de zbo's (ook) direct contact met de Tweede Kamer via technische briefings. Daardoor kunnen de zbo's de dilemma's in de uitvoering, bijvoorbeeld rondom de complexe wetgeving, direct delen met Tweede Kamerleden.
- Doordat meer focus is komen te liggen op het sturen op publieke waarde is er meer aandacht gekomen voor de meerwaarde die de zbo's hebben voor de inwoners en voor de 'menselijke maat'.

- De sturingsvisie is vervangen door een samenwerkingsvisie, die uitgaat van een gelijkwaardige bijdrage van beleid en uitvoering voor de inwoner. De zbo's voelen hierdoor meer ruimte om in gesprekken en overige contacten met het ministerie zelfbewuster op de treden vanuit het perspectief van de (on)mogelijkheden in de eigen organisatie. Men bespreekt met het ministerie bijvoorbeeld veel nadrukkelijker welke dilemma's er in de eigen uitvoeringsorganisatie spelen en waar men nu staat als het gaat om de wendbaarheid van de organisatie. En daar waar nodig, nemen de zbo's nu meer dan vroeger de ruimte om in uitvoeringstoetsen aan te geven dat een nieuwe opdracht (nu) niet uit te voeren is door de organisatie. Belangrijk is hierbij dat vanuit de zbo's is aangegeven dat men zich bij een negatief oordeel in een uitvoeringstoets richting een opdrachtgevende directie, zich ook meer gesteund voelt door de directie die bij SZW de rol van eigenaar vervult. Daar waar nodig gaat die directie intern in gesprek met opdrachtgevende directie.
- De toegenomen zelfbewustheid blijkt tot slot ook uit het feit dat de zbo's vaker in de media het perspectief van de uitvoering van de regelingen onder de aandacht brengen.¹⁵

Het gegroeide zelfbewustzijn van de zbo's betekent ook dat ze richting het ministerie vaker (bijvoorbeeld in uitvoeringstoetsen) aangeven dat opdrachten niet uitvoerbaar zijn. In het verleden voelden of namen de zbo's niet altijd de ruimte om in een uitvoeringstoets aan te geven een nieuwe opdracht (nu) niet te kunnen uitvoeren. Dat de zbo's zelfbewuster acteren, blijkt ook uit het feit dat ze, bijvoorbeeld via de knelpuntenbrieven of de media, druk op het ministerie van SZW proberen te zetten om de knelpunten zo snel mogelijk weg te werken. Diverse respondenten gaven aan dat specifiek UWV hierin een meer assertieve houding heeft.

Bij het wegwerken van knelpunten gaat het met name om de vereenvoudiging van complexe wetgeving; er wordt hierbij door sommige respondenten van zbo's een creatievere en innovatievere aanpak verwacht van het ministerie. In interviews met de zbo's is in dit verband aangegeven dat zij wel werken aan een langetermijnvisie voor de uitvoering van de regelingen die ze moeten uitvoeren, maar dat die (nog) lijkt te ontbreken bij het ministerie. Men vindt in het algemeen dat SZW te passief acteert richting de politiek/ parlement, en te weinig vanuit een langetermijnvisie het belang van de uitvoering meeweegt bij het vormgeven van beleid.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld het interview van de voorzitter van de raad van bestuur van UWV op Radio 1: <https://www.uwv.nl/nl/achtergrond/maarten-camps-op-npo-radio-1-maak-wetgeving-eenvoudiger>.

Van principaal-agentmodel naar stewardshipmodel: zoeken naar een nieuw evenwicht

De emancipatie van de uitvoering van de regelingen past bij de in het overheidsbrede programma 'Werk aan uitvoering (WaU)' de gewenste ontwikkeling ter verbetering van de publieke dienstverlening. De WaU beoogt onder meer de inrichting van de sturingsrelatie tussen eigenaar, opdrachtgever(s) en uitvoeringsorganisatie en de samenwerking in de keten te wijzigen. Het gaat dan om de vervanging van het 'principaal-agentmodel' door het 'stewardshipmodel'.¹⁶ In diverse interviews werd deze ontwikkeling genoemd. We lichten beide modellen hiernavolgend nader toe.

Toelichting principaal-agentbenadering en stewardshipmodel

De principaal-agentbenadering legt de focus op de fundamentele belangentegenstelling tussen beleid/het ministerie als principaal en de uitvoering/zbo als agent. Een belangrijk onderdeel hiervan is de informatieasymmetrie tussen de principaal en de agent. Immers, een agent die over een bepaalde expertise beschikt, heeft meer informatie dan de principaal. Die informatieasymmetrie kan bijdragen aan het wantrouwen tussen beide partijen.

De stewardship-theorie is de tegenhanger van de principaal-agenttheorie. Bij de stewardship-theorie wil de steward de belangen van de principaal (opdrachtgever) behartigen. Sterker nog: de steward heeft meer baat bij collectief gedrag dan egoïstisch individualistisch gedrag. De steward staat niet in (latente) oppositie tot de principaal maar tracht diens belangen zo goed mogelijk te behartigen. De relatie tussen de steward en de opdrachtgever is gebaseerd op vertrouwen.

Volgens diverse respondenten van het ministerie is het versterken van de samenwerking met de uitvoering nog in volle gang.¹⁷ De emancipatie van de uitvoering heeft namelijk in de huidige situatie als effect dat de druk op de positie van het beleidsmakende ministerie toeneemt, omdat de druk nu niet alleen meer van de politiek komt, maar ook van de uitvoering/zbo's.

De volgende voorbeelden werden in interviews genoemd die aangeven dat er nog geen sprake is van een stewardshipmodel:

- De lijst met knelpunten in wet- en regelgeving kan als (belangrijkste) argumentatie gebruikt worden waarom UWV en de SVB in de uitvoering van wet- en regelgeving niet in staat zijn om risico's op te lossen. In één interview gaf een respondent van SZW aan het beeld te hebben dat zowel UWV als de SVB in hun communicatie zijn doorgeschooten. Men richt zich volgens deze respondent in de communicatie naar buiten nu (te)veel op de niet uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving, waardoor onderbelicht blijft hoe goed de zbo's uitvoering geven aan bestaande wetgeving (waarvoor indertijd een positieve uitvoeringstoets is afgegeven). De bijkomende vraag is hoe een eigen kritisch geluid van de zbo's, bijvoorbeeld in de media over (te) complexe wetgeving, zich verhoudt tot de ministeriële verantwoordelijkheid voor een zbo.
- SZW mist bij de zbo's nog wel eens het besef dat er dieperliggende oorzaken zijn dat wetgeving complex is. De politiek wil bijvoorbeeld maatwerk voor specifieke groepen inwoners. Vereenvoudiging van de wetgeving leidt in de regel tot minder maatwerk, wat tot aanzienlijke meerkosten kan leiden. Bij vereenvoudiging van wetgeving gaat het daarom vaak om meerjarige trajecten.¹⁸

De emancipatie van de uitvoering van de regelingen heeft daarmee volgens diverse respondenten tot gevolg dat er een nieuwe vorm van samenwerking (samenspel) gevonden moet worden in zowel de grote driehoek als de kleine driehoek.

¹⁶ Zie voor meer informatie <https://www.rijksorganisatieodi.nl/actueel/nieuws/2023/09/21/werk-aan-uitvoering-van-principaal-agent-naar-stewardship>. Het realiseren van stewardshipmodel is daarbij overigens geen doel op zich. Bij de totstandkoming van de samenwerkingsvisie en het sturen op publieke waarde, is het gedachtegoed van het stewardshipmodel tot inspiratie geweest, met als hoger doel het zo effectief mogelijk vormgeven van de samenwerking.

¹⁸ Om politiek ruimte te creëren voor het vereenvoudigen van de wetgeving inzake het stelsel voor langdurige ziekte en arbeidsongeschiktheid is bijvoorbeeld een Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (Octas) ingesteld. Deze commissie is november 2022 ingesteld en heeft op 29 februari 2024 aan het kabinet advies uitgebracht.

Tegelijkertijd zijn er in de interviews diverse voorbeelden genoemd die laten zien dat er in de onderzoeksperiode al wel stappen gezet zijn richting het stewardshipmodel. We noemen de volgende voorbeelden (die elders in dit hoofdstuk nader worden toegelicht):

- Door het sturen op publieke waarden komt het gezamenlijk gedeelde belang van de inwoner centraal te staan in de samenwerking/sturing (althans die beweging lijkt zich al voor te doen).
- Beleid en uitvoering (UWV en SVB) informeren elkaar ruimhartig over de ontwikkelingen en over risico's, terwijl de minister niet gelijk geïnformeerd wordt en er terughoudend geïntervenieerd wordt. Een breed gedeeld uitgangspunt in de samenwerking is dat beleid (SZW) en uitvoering (UWV en de SVB) elkaar zo min mogelijk proberen te verrassen. De korte lijnen tussen directeurs van SZW en de zbo's komen bijvoorbeeld tot uitdrukking in gezamenlijke WhatsAppgroepen.
- De instelling van een coördinerend opdrachtgeverschap en het houden van meer driehoeksoverleggen (met zowel de eigenaar als de opdrachtnemer) heeft de samenwerking met de opdrachtnemer versterkt.
- De zbo's worden eerder betrokken bij beleidsontwikkeling, zoals eerder al nader toegelicht. Hierbij geldt vanzelfsprekend dat de finale afweging over de inhoud van het beleid aan de politiek is.

Interactie tussen beleid en uitvoering

De interviews bij zowel het ministerie van SZW als de twee zbo's leveren het beeld op dat de interactie tussen de beleidscyclus van het ministerie en de uitvoerende cyclus versterkt is. Daar waar wij in onze vorige evaluatie uit 2020 nog constateerden dat beleid en uitvoering elkaar onvoldoende wisten te vinden, lijkt dat nu veel beter te gaan. Zo betrekken de opdrachtgevende directies binnen het ministerie de zbo's in de regel nu veel eerder bij ontwikkeling van nieuw beleid dan voorheen. Daarbij is er soms nog wel aan de kant van het departement twijfel over het moment dat de uitvoering betrokken wordt: is dat bijvoorbeeld al bij de eerste gedachtevorming rondom nieuw beleid of pas als de beleidsontwikkeling een stuk verder is.

Sommige respondenten van het ministerie van SZW gaven in hun interviews verder aan te zien dat het eerder bij beleidsontwikkeling betrekken van de zbo's ook invloed heeft op het proces van de uitvoeringstoetsen. Doordat de zbo's eerder betrokken worden, neemt de kans op een 'positief oordeel' van de uitvoering op de uitvoerbaarheid van nieuw beleid in uitvoeringstoetsen toe. Oftewel als de zbo's kritisch zijn in een uitvoeringstoets, dan is het vaak in het voorproces waarin wetgeving is ontwikkeld niet goed gegaan. Vanuit SZW is in interviews aangegeven dat UWV in de beleving van de respondenten in de uitwerking van uitvoeringstoetsen soms wel te politiek bezig is. De organisatie heeft namelijk de gewoonte om in de oplegbrief bij de uitvoeringstoets ook in te gaan op de vraag in hoeverre een wet(saanpassing) wel wenselijk is. De respondenten van SZW die dit inbrachten, vinden dat het beantwoorden van deze vraag thuishoort in het politieke debat en het dus niet aan de uitvoering is om daar een oordeel over te hebben.

We hebben respondenten van SZW, UWV en SVB ook gevraagd naar de werking van het instrument invoeringstoetsen en de plek ervan in de samenwerking tussen beleid en uitvoering. Alle respondenten gaven aan dat met de invoeringstoets nog te weinig ervaring is opgedaan om over de werking uitspraken te doen.

Invulling rollen en gesprekscyclus

We gaan nu in op een aantal thema's die betrekking hebben op de invulling van de rollen van (met name) de opdrachtnemer, de eigenaar en de opdrachtnemer binnen de kleine driehoek.

Bemensing en continuïteit

In onze vorige evaluatie werd de bemensing van en kenniscontinuïteit bij de eigenaars- en opdrachtgeversrol nog als knelpunt benoemd in de aansturing van de zbo's. Dit knelpunt is in de gesprekken met UWV, SVB en SZW niet meer, of in ieder geval niet manifest, benoemd. Wel is vanuit de zbo's aangegeven dat daar waar het om aansturing op het gebied van ICT-vraagstukken gaat, er een tekort aan kennis bij het departement is.

In reactie op de laatste opmerking van de zbo's heeft een vertegenwoordiger van SZW aangegeven dat er eind 2023 tot in 2024 sprake was van een tijdelijke onderbezetting op het thema ICT-vraagstukken, onder andere bij de afdeling eigenaarsadvisering. Deze vacatures zijn inmiddels weer opgevuld.

Daarnaast heeft het ministerie een aantal initiatieven genomen, waaronder het instellen van een werkgroep voor portfolio-sturing, om strategischer en minder incident gedreven over ICT met de zbo's te kunnen spreken. De vertegenwoordiger van SZW gaf ook aan dat het nog steeds een terugkerend gesprekspunt is welke ICT-kennis het ministerie zou moeten hebben. Het ministerie wil namelijk niet 'micro managen' en diep in de ICT van SVB of UWV duiken. Wel wil het ministerie in staat kunnen zijn om de ICT-besluiten van de zbo's te kunnen volgen en te verdedigen indien nodig. Evenals de dilemma's daaromtrent begrijpen en ermee omgaan. Het ministerie en SVB hebben daar nu werkbezoeken en strategische conferenties op bestuurlijk niveau voor georganiseerd.

Coördinerend opdrachtgeverschap

Tijdens de evaluatieperiode is binnen het departement het coördinerend opdrachtgeverschap ingevoerd. Een deel van de respondenten, vooral vanuit UWV, geeft aan dat dit een bijdrage heeft geleverd aan het versterken en professionaliseren van de rol van opdrachtgever. Er is nu één entiteit bij SZW die oog houdt op de verschillende opdrachten (en uitvoeringstoetsen) die door andere onderdelen binnen SZW of door andere ministeries richting de zbo's worden gegeven. Hierdoor kan deze beter meedenken over de totale afweging voor de prioritering (focus) van een zbo.

Respondenten van UWV en de SVB geven aan dat de coördinerend opdrachtgever ook van meerwaarde is als escalatiemiddel als men vanuit verschillende opdrachtgevende directies binnen en buiten het eigen departement verschillende nieuwe opdrachten krijgt die men vaak ook gelijktijdig zou moeten invoeren. Dit is niet altijd mogelijk en dan is het voor de coördinerend opdrachtgever noodzaak om hiervoor te gaan liggen. De ervaring is dat dit dan ook gebeurt.

Gesprekscyclus

Eerder in dit hoofdstuk hebben we uitgewerkt hoe de opzet van de gesprekscyclus feitelijk is veranderd. Uit de interviews bij zowel SZW en de twee zbo's komt het beeld naar voren dat men de doorgevoerde veranderingen in de gesprekscyclus een verbetering vindt. De belangrijkste argumenten die men daarvoor heeft benoemd, zijn:

- op meer voor de uitvoering belangrijke thema's is het overleg met het ministerie nu geformaliseerd. Dit versterkt de aansturing vanuit het ministerie op deze thema's en biedt de uitvoering de kans om het beleid mee te nemen in uitvoeringsdilemma's
- de opdrachtgever en eigenaar zitten vaker tegelijkertijd aan tafel met de opdrachtnemer in het driehoeksoverleg. Dit wordt als efficiënter ervaren
- het gesprek over de risicobereidheid, bijvoorbeeld over de zogenaamde restrisiko's, vindt bewuster plaats.

Aandachtspunten wat betreft de gesprekscyclus zijn de volgende. Op het terrein van gegevensuitwisseling binnen de SUWI-keten, wordt een meer gestructureerde gesprekscyclus gemist (zie ook hoofdstuk 7). Dit geldt ook voor risico's op het gebied van IT binnen de twee zbo's. Er is door diverse respondenten benoemd dat het zinvol zou zijn om op het niveau van CIO's ook een structurele overlegcyclus op te zetten tussen ministerie en de zbo's.

Er is ons ook gevraagd bij respondenten na te gaan hoe de SUWI-gesprekscyclus zich verhoudt tot de overlegstructuren die zijn ontstaan als gevolg van Werk Aan Uitvoering (WAU). Dit onderwerp hebben we niet in alle interviews kunnen behandelen, en daar waar we er wel naar gevraagd hebben, hadden onze respondenten er onvoldoende zicht op om de vraag te kunnen beantwoorden.

Eigenaar beter ondersteund in roluitoefening

In de evaluatieperiode is de ondersteuning van de eigenaar in zijn roluitoefening versterkt. De aparte sturingsteams voor UWV en de SVB binnen de afdeling eigenaarsondersteuning dragen bij aan deze ondersteuning. Ook is hiervoor al aangegeven dat het aantal formele overleggen waar opdrachtgever en eigenaar tegelijkertijd aan tafel zitten met de opdrachtnemer, is toegenomen. Dit alles betekent volgens de respondenten, vooral binnen het departement zelf, dat de eigenaar nu meer van (de uitvoering door) de zbo's weet dan vijf jaar geleden. Hierdoor kan de eigenaar ook duidelijk meer rol pakken richting uitvoeringsorganisatie, of intern voor de belangen van de uitvoering gaan staan in overleg met opdrachtgevende directies (bijvoorbeeld bij uitvoeringstoetsen).

Aandachtspunten bij invulling rollen door SZW

Samenvattend blijkt uit de interviews dat door de combinatie van de versterking van de eigenaarsrol en de introductie van het coördinerend opdrachtgeverschap, er nu meer balans is gekomen tussen de rolinvulling van eigenaar en opdrachtgever binnen het departement. Dit is een ontwikkeling die zeker ten voordele is van de opdrachtnemers. Nieuwe opdrachten voor de zbo's worden meer in samenhang bekeken en de eigenaar staat duidelijker voor het belang van de uitvoering.

De huidige rolinvulling binnen het ministerie kent echter ook een aantal aandachtspunten, zo blijkt uit interviews met zowel het ministerie van SZW als de zbo's. In de interviews zijn de volgende benoemd:

- Er is sprake van overlap en daarmee van grijze gebieden tussen de rollen. Een voorbeeld zijn de ICT-systemen. De eigenaar gaat over de ICT-ontwikkelingen, terwijl voor de opdrachtgever de (on)mogelijkheden van de ICT-systemen bepalend zijn voor de mate van uitvoerbaarheid van wetgeving.
- Verschillende actoren bij SZW hebben meerdere rollen, bijvoorbeeld de pSG als eigenaar en toezichthouder of de directeur Stelsel en Volksverzekeringen (SV) die zowel de eigenaar ondersteunt als opdrachtgever is van de SVB. Dat brengt het risico van rolvermenging met zich mee.
- Door deze aandachtspunten is het voor de opdrachtnemer minder duidelijk welke functionaris wanneer welke rol uitoefent.



HOOFDSTUK 4

Interne beheers- structuur en het risicomanagement van UWV

In dit hoofdstuk zetten we de opzet van de interne beheerstructuur en het risicomanagementproces van UWV uiteen, alsook hoe de werking ervan in de praktijk ervaren wordt.

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 hebben we al aangegeven dat UWV en de SVB primair zelf verantwoordelijk zijn voor het goed functioneren van de uitvoering van hun opdracht en het toezicht daarop. We gaven in dat hoofdstuk ook aan dat het kwaliteitsniveau van de interne beheersstructuur binnen de zbo's medebepalend is voor de focus van het toezicht door de minister. We hebben in paragraaf 2.2 van deze nota van bevindingen het *Huis van sturing en toezicht* in een figuur weergegeven. De kern van dit 'huis' is de interne beheerstructuur van de zbo's, namelijk de eerste tot en met de vierde lijn ('line of defense') en de laag rond de raden van bestuur. De kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken is belegd in de reguliere interne sturing. Aan de doelmatigheid, rechtmatigheid en continuïteit van de organisaties wordt eveneens via de interne beheerstructuur aandacht besteed.

Rondom de interne beheersstructuur bevindt zich de externe governance. Ten behoeve van sturing, toezicht en verantwoording ontvangen de opdrachtgever en eigenaar informatie uit de P&C-cyclus en overige verantwoordingsinformatie over het presteren en functioneren van de zbo's. De informatie wordt beoordeeld en naar aanleiding hiervan wordt, waar nodig, bijgestuurd. Meestal verloopt dit via de overlegstructuur tussen het ministerie van SZW en de zbo's.

In dit hoofdstuk werken we voor UWV eerst de feitelijke invulling van de interne beheerstructuur uit, om vervolgens in te gaan op het systeem van risicomanagement van deze uitkeringsinstantie. In de slotparagraaf beschrijven we welke inzichten de interviews en documentenstudie hebben opgeleverd over de werking van de interne beheerstructuur en het risicomanagement van UWV in de praktijk.

Het volgende hoofdstuk gaan we in op dezelfde onderwerpen, maar dan voor het SVB.

4.2 Inrichting interne beheersstructuur UWV

Raad van bestuur

Bij UWV is de raad van bestuur eindverantwoordelijk voor een goede uitvoering van wet- en regelgeving. Het is aan de raad van bestuur om verantwoording af te leggen over de prestaties van UWV aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Gezien deze verantwoordelijkheid is het belangrijk dat de raad van bestuur de interne beheersstructuur zodanig inricht dat hij effectief kan sturen en toezicht houden op de uitvoering van deze taken. Dit betekent dat het bestuur 'in control' moet zijn en zowel de continuïteit als de wendbaarheid van de organisatie moet waarborgen. Wendbaarheid is essentieel om adequaat te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen, zoals veranderingen in wetgeving of maatschappelijke trends en technologische ontwikkelingen.

In het kader van de herijking van het toezichtsbeleid in 2016 zijn er aanvullende afspraken gemaakt over de interne sturing en het toezicht bij uitvoeringsorganisaties zoals UWV. Hierin staat beschreven dat de raad van bestuur toegang moet hebben tot relevante informatie over de kwaliteit van de interne processen en risicoanalyses. Deze informatie moet tijdig beschikbaar zijn, zodat de organisatie hierop adequaat kan reageren. Daarnaast is er een proactieve informatieplicht voor de raad van bestuur richting het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) afgesproken, zodat het -op geaggregeerd niveau- op de hoogte blijft van ontwikkelingen binnen UWV.

Adviesorganen voor de raad van bestuur van UWV zijn:

- Een Audit Advies Commissie (AaC). Deze fungeert als reflectie- en adviesorgaan voor de raad van bestuur en richt zich op onderwerpen als de kwaliteit van de bedrijfsvoering, het auditbeleid, het risicomanagementbeleid en de beheersing van de primaire processen. In onderstaande kader is de opzet van de AaC nader uitgewerkt.
- De IV-board is ingesteld om de interne sturing op de realisatie op de doelstellingen van het UIP te versterken. De IV-board adviseert aan de raad van bestuur over ICT en het meerjarig UWV-Informatieplan.
- De centrale cliëntenraad en meerdere districtscliëntenraden adviseren de raad van bestuur als die daarom vraagt en op eigen initiatief. Daarvoor krijgen zij de benodigde informatie. Beleidsmatige onderwerpen worden besproken met de centrale cliëntenraad, uitvoerende zaken op districts niveau met de districtscliëntenraden.

Over de Audit Advies Commissie (AaC)

De taken van de AaC zijn gescheiden in advies- en toezichtstaken:

- De adviestaken hebben betrekking op de gebieden: kwaliteit van bedrijfsvoering, het auditbeleid, het ICT-beleid, het risicomanagementbeleid en de uitkomsten daarvan, de rechtmatige en doelmatige publieke taakuitoefening en de wijze van samenwerking tussen het ministerie van SZW (als eigenaar en opdrachtgever) en UWV (als opdrachtnemer).
- Daarnaast oefent de commissie toezicht uit op de raad van bestuur van UWV ten aanzien van: interne risicobeheersings- en controlesystemen, de opvolging van aanbevelingen van de Accountantsdienst UWV en openbare accountant, het functioneren en de rol van de Accountantsdienst UWV, en de toepassingen van de ICT.

Sinds 1 maart 2020 is de AaC in gewijzigde vorm gestart, nadat in 2019 al het takenpakket was uitgebreid. Beoogd is om de positie van de commissie te versterken, zodat dilemma's en risico's eerder zichtbaar en besproken worden. De commissie bestaat sindsdien uit een externe onafhankelijke voorzitter (voorheen was dit de voorzitter van de raad van bestuur), aangevuld met vier externe leden (voorheen waren er minder leden die tevens een managementpositie bij UWV hadden). Zowel de onafhankelijke positie als het kritische vermogen van de AaC zou hiermee versterkt moeten worden. Om deze verandering te faciliteren is per 1 januari 2020 een nieuw reglement Audit Advies Commissie UWV opgesteld. Hierin staat dat er jaarlijks een zelfevaluatie wordt uitgevoerd door de Audit Advies Commissie en eenmaal per drie jaar een evaluatie door een externe evaluator.

De AaC bestaat uit externe deskundigen met brede ervaring. De voorzitter heeft periodiek overleg met de plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van SZW. De voorzitter (en leden) van de raad van bestuur en de directeuren van de organisatieonderdelen Auditdienst en Financieel-economische zaken wonen de vergaderingen van de AaC bij. De door de AaC uitgebrachte adviezen worden vastgelegd in een verslag van het overleg met de raad van bestuur. UWV weegt de adviezen van de AaC mee in zijn interne besluitvorming.

In 2022 is de AaC acht keer bijeen geweest. Naast de reguliere onderwerpen is er aan specifieke thema's aandacht geschonken, waaronder de UWV Strategie 2021-2025, het risicomanagement, de toekomstagenda Sociaal-medische zaken, de klantreizen, de maatwerkplaats en waardegedreven sturen.

De AaC heeft in 2023 zes keer vergaderd. Onderwerpen van gesprek waren de reguliere thema's, waaronder het Jaarverslag 2022, UWV Jaarplan 2024 en UWV Informatieplan 2024-2028. Verder zijn de tertaalrapportages van de Accountantsdienst besproken, evenals de zogeheten Rode dradennotitie. Naast reguliere onderwerpen stonden onder meer maatwerk in dienstverlening en uitdagingen bij de realisatie van regionale werkcentra op de agenda. Tevens is er aandacht besteed aan de governance van UWV en de wijze waarop UWV werkt aan compliance op het gebied van wet- en regelgeving.

Invulling vier lijnen binnen beheerstructuur

De verantwoordelijkheden voor de interne beheersing zijn belegd in lijn met het zogenaamde drie lijnen-model (three lines of defense-model) dat UWV hanteert. Dit is ook terug te zien in de figuur van het Huis van sturing en toezicht in paragraaf 2.2.

De **eerste lijn** in het besturingsmodel van UWV is de lijn van de raad van bestuur, directie, (staf)management en medewerkers. In beginsel is de eerste lijn er verantwoordelijk voor dat de organisatiedoelen van UWV worden bereikt en dat er sprake is van een goede beheersing van de belangrijkste risico's. De UWV-organisatie is op hoofdlijnen als volgt opgebouwd:

- UWV kent vier uitvoerende divisies: uitkeren, SMZ, Gegevensdiensten en Werkbedrijf. De vijfde divisie Klant en Service beheert de eerste lijn van het klantcontact en borgt de integraliteit van het klantcontact.
- Naast de divisies zijn er de directoraten Handhaving en Bezwaar en Beroep; deze borgen de effectiviteit en de voortdurende verbetering van een integrale uitvoering van deze thema's binnen heel UWV.
- Ten slotte is er een aantal stafdirectoraten. Deze ondersteunen de raad van bestuur bij de sturing en beheersing van de uitvoering op specifieke functionele gebieden waaronder HRM, financiën en kwaliteit (business control), ICT, beleid, strategie en kennis, audit en accountancy en juridische zaken.

UWV is een landelijk werkende organisatie. De divisies kennen een spreiding van uitvoerende eenheden in districten en rayons verspreid over het land.

De governance binnen UWV is ingericht langs de principes van integraal management. De divisies en directoraten worden geleid door directeuren die integraal verantwoordelijk zijn voor hun organisatieonderdeel en direct verantwoording afleggen aan de raad van bestuur.

De **tweede lijn** bestaat bij UWV uit (met name) FEZ, de decentrale units Business Control & Kwaliteit (BC&K's) en de CISO-rol. Deze tweede lijn monitort bij UWV de kwaliteit van de uitvoering en zorgt er gezamenlijk voor dat:

- de eerste lijn geëquipeerd is om haar rol in het risicomanagement adequaat uit te voeren en het risicomanagementproces goed is ingericht voor de organisatie
- de stuurinformatie beschikbaar is en deze informatie binnen de organisatieonderdelen op de juiste plek terechtkomt
- daarnaast heeft de tweede lijn een bewakingsrol. Zij signaleren zaken die aan de aandacht van de 1e lijn zijn ontsnapt, analyseren de mogelijke consequenties en zorgen ervoor dat de signalen worden besproken aan de juiste overlegtafels.

Bij UWV wordt de **derde lijn** binnen de beheersingsstructuur gevormd door de Auditdienst UWV en, voor privacyaspecten en informatiebeveiliging, ook door de Functionaris Gegevensbescherming (FG). De derde lijn heeft binnen de beheersingsstructuur van UWV een belangrijke taak in het vaststellen of de eerste en de tweede lijn er samen in slagen om de organisatiedoelen op een juiste, tijdige en volledige manier te bereiken en velt daarmee, in dit geval, een oordeel over de werking van het totale risicomanagement.

De Auditdienst UWV voert onderzoeken uit om een onafhankelijke beoordeling te kunnen geven over het functioneren van de organisatie en geeft adviezen om geconstateerde tekortkomingen te ondervangen. De Auditdienst richt zich daarbij op de beheersing van de organisatieprocessen, IT-ondersteuning, financiën, de juiste wijze van rapporteren en de efficiënte inrichting van de processen. Daarnaast wordt beoordeeld of de regels juist zijn toegepast. De Auditdienst ondersteunt hiermee primair de raad van bestuur en de aan hem rapporterende directeuren. De Auditdienst heeft daarbij een onafhankelijke rol.

De Auditdienst UWV is ook de controlerend accountant (vierde lijn) van UWV. Uit die hoedanigheid controleert de dienst alle verantwoordingen van de betreffende organisatieonderdelen en verstrekt de daarbij behorende accountantsrapportages. In geval van het SUWI-jaarverslag wordt het accountantsverslag verstrekt aan de raden van bestuur en aan het ministerie van SZW. Daarnaast functioneert in de vierde lijn ook een externe accountant. Deze controleert de publicitaire jaarrekening en verstrekt een accountantsverslag aan de respectievelijke raden van bestuur.

4.3 Inrichting interne P&C-cyclus

In hoofdstuk 3 is uiteengezet dat het ministerie en de twee zbo's in een vaste P&C-cyclus met elkaar samenwerken. UWV kent op basis van deze externe cyclus ook een interne P&C-cyclus. Binnen deze cyclus worden vier lagen onderscheiden: (1) raad van bestuur, (2) directieniveau, (3) afdelingsniveau of districts niveau en (4) de teams. Voor de planningscyclus zijn de wettelijke vereisten en afspraken die worden gemaakt met het ministerie van SZW leidend voor de uitvoering. Op hoofdlijnen ziet de interne P&C-cyclus van UWV er als volgt uit:

- *Interne planning:* aan het begin van het jaar vinden er binnen UWV interne strategische sessies plaats op het niveau van de rrv en directeuren, en externe sessies met SZW om tot een opgavebrief te komen. Vervolgens stelt UWV een extern jaarplan op. Parallel hieraan loopt het interne jaarplan- en budgetteringsproces op divisieniveau, waarbij dit binnen divisies wordt 'doorvertaald' naar de districten en afdelingen, voornamelijk voor de verdeling van het werkaanbod.
- *Uitvoering en monitoring:* de eerste lijn voert het jaarplan uit, realiseert de begroting gedurende het jaar en verantwoordt zich periodiek aan het portefeuillehoudend lid van de raad van bestuur via managementrapportages. De decentrale BC&K's ondersteunen de eerste lijn op divisieniveau bij deze verantwoording en geven advies over (bij)sturingsmogelijkheden. Een afschrift van deze managementrapportages wordt naar FEZ gestuurd, die op basis hiervan de periodieke geconsolideerde UWV-managementrapportage en één-oogopslagrapportages voor de raad van bestuur opstelt.
- Op basis van de realisaties en prognoses voor het lopende jaar kan er in het voorjaar een bijstellingsronde voor de begroting van het lopende jaar plaatsvinden, waarvoor de divisies een 'voorjaarsnota' moeten opstellen. Divisies maken naar aanleiding van de voorjaarsnota een integrale herijking van hun jaarplan, dat wordt besproken met de directeur van de divisie, het verantwoordelijke lid van de raad van bestuur en FEZ. Tevens volgt er vanuit FEZ nog een integraal beeld voor heel UWV om te bespreken binnen de raad van bestuur.
- Binnen districten worden maandrappportages van het gehele district gemaakt, met extra aandacht voor wetsprocessen die horizontaal door de divisies heen lopen.

Binnen UWV wordt ook een P&C-cyclus ingezet voor het monitoren van voortgang en kwaliteit van *projecten*. Deze P&C-cyclus voorziet in de sturing op UWV Informatieplan

(UIP)¹⁹ en het projectportfolio. Decentrale portfoliobureaus in de divisies nemen geleidelijk die rol in zodat in de eerste lijn al bijgestuurd kan worden, dichterbij de uitvoering van projecten. De decentrale portfoliobureaus rapporteren maandelijks aan Portfoliobureau UWV. Het Portfoliobureau UWV, onder leiding van de CIO en de directeur FEZ, adviseert de raad van bestuur. Maandelijks of kwartaalgevoegd vinden er op diverse lagen van de organisatie ook resultaatgesprekken plaats over performance en de rapportages. Om het werk in de uitvoerende teams aan te sturen leveren BI-afdelingen van divisies en bedrijfsbureaus ten minste elke week dashboards en lijstwerk.

SZW stelt in samenspraak met UWV de *prestatieafspraken* op die leidend zijn voor de externe p&c cyclus van UWV. Deze KPI's richten zich voornamelijk op de primaire processen van UWV. In de doorvertaling binnen UWV zelf spelen de KPI's die gaan over het managen van primaire bedrijfsprocessen ook een prominente rol. Het gaat dan om (kwantitatieve en kwalitatieve) prestatie-indicatoren zoals tijdigheid en doorlooptijden. Sinds 2023 is er in de externe sturing vanuit het ministerie meer aandacht voor het realiseren van publieke waarden. Sinds 2023 verantwoordt UWV zich daarom ook -middels de 'Menselijke maat-monitor'- over hoe cliënten en werkgevers de kwaliteit van de dienstverlening ervaren. Dit waardegedreven sturen heeft bij UWV expliciet ook een plek gekregen in de interne jaarplannen en de managementafspraken voor 2024. Vanaf 2024 stapt UWV tevens af van de term KPI's; de nieuwe terminologie is *resultaat- en monitoringsindicatoren*.

Tussen de externe en interne P&C-cyclus bestaat een duidelijke koppeling. De externe P&C-cyclus bepaalt voor UWV de algemene richting en verwachtingen, terwijl de interne P&C-cyclus zorgt voor de daadwerkelijke uitvoering en aanpassing binnen de organisatie. Dit moet ervoor zorgen dat UWV effectief en efficiënt kan werken binnen de kaders die door het ministerie zijn vastgesteld. Het regelmatige overleg tussen UWV en het ministerie van SZW en de verantwoordingstroom in het kader van de externe P&C-cyclus zorgt ervoor dat beide partijen op dezelfde lijn blijven. Dit helpt bij het coördineren van acties en het afstemmen van prioriteiten. UWV heeft echter als zbo ook eigen, aanvullende doelen, die eveneens een plek hebben in de interne P&C-cyclus. Dit betekent onder andere dat de interne verantwoordingstroom breder is dan waarover UWV zich richting het ministerie dient te verantwoorden.

¹⁹ UWV Informatieplan (UIP) is een meerjarenplan op strategisch niveau dat de ambities, de digitale strategie en de planning voor de komende jaren op het gebied van de ICT van UWV weergeeft. Het informatieplan geeft daarmee richting aan de portfolio van veranderingen in de informatievoorziening om de continuïteit van de dienstverlening van UWV te borgen en te verbeteren. Zie voor meer informatie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/12/31/uwv-informatieplan-2024-2028>.

4.4 Inrichting van het risicomanagement binnen UWV

Deze paragraaf beschrijft de inrichting van het risicomanagementproces van UWV. Het risicomanagement van UWV is de afgelopen jaren doorontwikkeld. Zoals hiervoor aangegeven werkt UWV met het ‘three lines of defense’-model²⁰:

- De *eerste lijn* is bij de UWV-organisatieonderdelen belegd om risico's te identificeren, classificeren en beheersen. We lichten deze eerste lijn in het vervolg van de paragraaf nader toe.
- De *tweede lijn* is belegd bij de stafdirectie FEZ met een regie- en kaderrol, de Business Control en Kwaliteit-afdelingen binnen de organisatieonderdelen en centrale experts zoals de CISO.
- De *derde lijn* bestaat uit de accountantsdienst en de Functionaris Gegevensbescherming (FG).

Het risicomanagementproces wordt regelmatig geëvalueerd om te leren van ervaringen en om verbeteringen door te voeren. In paragraaf 4.5 gaan we in op de resultaten van de laatste evaluatie.

De stelselverantwoordelijkheid voor risicomanagement en de regie daarover is belegd bij de directie FEZ. Daarmee is FEZ verantwoordelijk voor de opzet, het bestaan en de werking van het risicomanagementbeleid.

UWV, de SVB en het ministerie van SZW zijn overigens het risicomanagementbeleid onderling steeds meer op elkaar aan het afstemmen. Het doel hiervan is te komen tot een breed bruikbare methodiek en tot een gemeenschappelijke taal die de samenwerking tussen de partijen bij de verdere ontwikkeling van risicomanagement kan bevorderen.

Eerste lijn – identificeren, classificeren en beheersen

Er is een systematisch proces ontworpen om de organisatie te helpen bij het identificeren, beoordelen en beheersen van risico's die de doelstellingen kunnen beïnvloeden. Dit proces bestaat uit zes stappen, zie de volgende figuur.

Figuur 5. Stappen risicomanagement UWV.



Het bepalen van de doelen is de *eerste stap* in het risicomanagementproces. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de eerste lijn van UWV en vormt een belangrijk onderdeel van de besturing. De doelen hebben betrekking op zowel veranderingen als de reguliere uitvoering. Het jaarplan levert belangrijke input voor het risicomanagementproces. Door duidelijke doelen te stellen, kan UWV beter inschatten welke risico's deze doelen kunnen beïnvloeden en welke maatregelen nodig zijn om deze risico's te beheersen.

Vervolgens vindt als *tweede stap* de identificatie van risico's plaats. Risicodialogen worden gehouden bij alle organisatieonderdelen en op alle lagen van het organisatieonderdeel: bij de operatie, in het regio- of districtsmanagement en met de directie. Deze dialogen helpen bij het verzamelen van informatie over potentiële risico's vanuit verschillende perspectieven binnen de organisatie. Ook zijn binnen een aantal grote divisies risicomeldpunten ingericht, waar managers en medewerkers risico's, issues en zorgpunten kunnen melden om ze via het reguliere proces van risicomanagement mee te nemen. Door een breed scala aan risico's te identificeren, kan UWV proactief maatregelen nemen om deze risico's te beheersen voordat ze zich voordoen.

De verzamelde top risico's per organisatieonderdeel vormen de basis van de Risicoschouw BC&K die tenminste twee keer per jaar wordt georganiseerd in het Functioneel Overleg van de hoofden BC&K. In deze risicoschouw wordt besproken wat de top risico's zijn voor UWV die voortkomen uit de risicoregisters en wat de status van de beheersing op het gebied van deze top risico's is. Dit wordt vervolgens aangevuld door de expertisetafel risicomanagement. De expertisetafel risicomanagement is het gremium waarin de expertises met een organisatiebrede risicoverantwoordelijkheid (zoals CISO, M&O en integriteit) samenwerken om tot een integraal risicobeeld te komen.

Na de identificatie worden als *derde stap* de risico's gecategoriseerd en beoordeeld op basis van hun waarschijnlijkheid en impact. Dit helpt bij het prioriteren van de risico's en het bepalen van de benodigde beheersmaatregelen.

De beoordeling van risico's omvat het inschatten van de kans dat een risico zich voordoet en de mogelijke gevolgen voor de organisatie. Door risico's te beoordelen, kan UWV gerichte maatregelen nemen om de meest kritieke risico's te beheersen.

Het eindresultaat van deze derde stap is dat van elk van de geïdentificeerde en gecategoriseerde risico's de *bruto-omvang* is bepaald. Het bruto-risico verwijst naar het risico dat bestaat zonder dat er enige beheersmaatregelen zijn getroffen. Het beschrijft daarmee de mogelijke impact en waarschijnlijkheid van een risico in zijn 'ruwe' vorm, zonder rekening te houden met eventuele controles of mitigaties die het risico kunnen verminderen.

Hoofdcategorieën risico's

Het categoriseren van risico's beoogt de risico's met een gelijksoortig karakter te groeperen. UWV hanteert de volgende vier hoofdcategorieën:

1. *Strategisch*: het risico dat UWV strategische doelstellingen niet realiseert omdat de organisatie niet of in onvoldoende mate reageert op (significante) veranderingen binnen en buiten de organisatie.
2. *Governance*: het risico dat UWV strategische doelstellingen niet realiseert door onduidelijke of conflicterende taken en/of besturing, binnen (onderdelen van) UWV of tussen UWV en de ketenpartners. Hieronder valt tevens het risico op het niet voldoen aan de geldende wet- en regelgeving (compliance).
3. *Financieel*: het risico van ineffectieve en/of inefficiënte beheersing van de financiële opzet, financiering en liquiditeitsrisico's. Ook de financiële gevolgen van operationele risico's worden onder deze categorie geschaard. Rechtmatigheid is daar een voorbeeld van.
4. *Operationeel*: het risico van het niet behalen van operationele doelstellingen in brede zin door tekortschietende of falende (interne) processen, middelen, mensen en/of systemen, of door externe factoren.

Voor de geïdentificeerde en beoordeelde risico's worden vervolgens als *stap vier* beheersmaatregelen ontwikkeld en geïmplementeerd. Dit kan variëren van het vermijden van risico's tot het accepteren ervan, afhankelijk van de risicobereidheid van de organisatie. Beheersmaatregelen kunnen *preventief* zijn, zoals het implementeren van veiligheidsprotocollen, of *reactief*, zoals het opstellen van een noodplan voor het geval een risico zich voordoet. Het doel van deze maatregelen is om de impact van risico's op de organisatie te minimaliseren en de kans op het optreden ervan te verkleinen.

Hoe er wordt omgegaan met een risico is aan de eerste lijn. Om tot een keuze te komen, wordt eerst per risico bepaald welk *netto-risico* overblijft nadat beheersmaatregelen zijn genomen om het bruto-risico te verminderen. Dit is dus het 'werkelijke' risico dat de organisatie loopt, na toepassing van controles, procedures en andere mitigatiemaatregelen. De uitkomst van het netto-risico wordt vergeleken met de risicotolerantie die de organisatie heeft. Deze tolerantie noemt men '*risk appetite*' of risicobereidheid²¹. Als het netto-risico minder is dan de risicobereidheid wordt het risico geacht afdoende te zijn beheerst. Om beide met elkaar te kunnen vergelijken wordt de risicobereidheid in dezelfde termen vermeld als de uitkomst van het netto-risico.

Het monitoren van de effectiviteit van de beheersmaatregelen en het rapporteren van de status van de risico's is *stap vijf*. Het doel hiervan is ervoor zorgen dat de risico's onder controle blijven en dat er tijdig kan worden bijgestuurd.

Risicoleiderschap

In de bestudeerde documenten over het risicomanagement bij UWV komt het begrip *risicoleiderschap* vaak terug. Dit begrip verwijst naar het bevorderen van een cultuur waarin UWV-medewerkers actief betrokken zijn bij het identificeren, beoordelen en beheersen van risico's. Het doel hiervan is dat leidinggevend en medewerkers gezamenlijk verantwoordelijkheid gaan nemen voor het risicomanagement, waarbij ze proactief risico's signaleren en passende maatregelen treffen om deze te beheersen.

UWV heeft in de evaluatieperiode verschillende stappen ondernomen om het risicoleiderschap te versterken. In 2022 heeft UWV bijvoorbeeld circa 900 leidinggevend en controllers en kwaliteitsadviseurs opgeleid om risicomanagement praktisch werkbaar te maken. Deze training was gericht op het vergroten van het bewustzijn van risico's en het bevorderen van een cultuur waarin risicomanagement een gedeelde verantwoordelijkheid is. In het kader van het risicoleiderschap is in 2023 ook gewerkt aan een gemeenschappelijke 'risico vocabulaire'.

²¹ De risicotolerantie, in hoeverre men bereid is het risico te lopen als deze niet afdoende wordt beheerst.

Risicomanagement in de P&C-cyclus

Het risicomanagementproces van UWV is geïntegreerd in de interne P&C-cyclus. Binnen deze cyclus wordt namelijk ook periodiek gerapporteerd over risicomanagement. Een belangrijk startpunt is het jaarplan, waarin structureel een risicoparagraaf is opgenomen en de doelstellingen zijn benoemd waarop de risico's van toepassing zijn. De organisatieonderdelen (eerste lijn) rapporteren maandelijks aan de directie FEZ (tweede lijn) over eventueel nieuwe risico's en houden ook een risicoregister bij. Elke vierde maand (tertaal) wordt door het organisatieonderdeel aan FEZ gerapporteerd over de voortgang van de beheersing van de risico's in de tertaalrapportage van het onderdeel.

Verder zijn er diverse expertises die een eigen risicoregister hanteren, zoals voor Informatiebeveiliging & Privacy (CISO-Office), Misbruik & Oneigenlijk gebruik (afdeling R&I van Handhaving) en voor de fiscale aspecten (HRM). Zij rapporteren elk tertaal aan de eigen managementlijn en ook aan FEZ.

Op basis van de afzonderlijke risicoregisters stelt FEZ een integraal risico-overzicht samen van de toprisico's of bestuurlijke risico's van UWV. Dit overzicht is onderdeel van de tertaalrapportages, het jaarverslag en de periodieke rapportages van UWV aan SZW. Tevens vormt de inhoud van het integraal risico-overzicht de basis voor de halfjaarlijkse risicodialoog in de groepsraad.

Ontwikkeling tijdens de onderzoeksperiode

Hiervoor hebben we het risicomanagement beschreven zoals dat ten tijde van de uitvoering van deze evaluatie gold. Over de onderzoeksperiode heeft UWV aanzienlijke stappen gezet om het risicomanagement te versterken en te verbeteren. Het gaat hierbij onder andere om de volgende initiatieven (die we hiervoor reeds nader hebben toegelicht):

- Versterking van risicoleiderschap: in 2022 hebben ongeveer 900 leidinggevenden, controllers en kwaliteitsadviseurs een opleiding in risicoleiderschap doorlopen. Hiermee is een belangrijke basis gelegd voor de gewenste cultuur van risicoleiderschap binnen UWV.
- Inrichting van risicomeldpunten: binnen grote divisies zijn risicomeldpunten opgericht waar managers en medewerkers risico's, issues en zorgpunten kunnen melden.
- Periodieke risicosessies: tweemaal per jaar worden de risico's geïnventariseerd door gesprekken met medewerkers op divisieniveau. De verkregen risico's worden vervolgens besproken door de hoofden van de BC&K-afdelingen.

- Gemeenschappelijke methodiek: UWV heeft samen met SZW en de SVB een brede methodiek voor risicoweging ontwikkeld, evenals een gemeenschappelijke taal voor risico's ('risico vocabulaire').

Eind 2023 is UWV gestart met een evaluatie van het risicomanagement en de cultuur van risicoleiderschap. In deze evaluatie wordt per organisatieonderdeel en UWV-breed gekeken naar de stand van zaken voor beide onderwerpen. De uitkomsten van deze evaluatie lichten we nader toe in de volgende paragraaf.

4.5 Beleving van de werking in de praktijk

Op basis van documentenstudie en de interviews hebben we ons een beeld gevormd van de werking van de interne beheersstructuur en het risicomanagement van UWV in de praktijk. Hieronder werken we onze bevindingen uit via de volgende thema's:

- Dienstverlening vanuit publieke waarde.
- Eén-oogopslagrapportage.
- Evaluatie van het risicomanagement binnen UWV.
- Driejaarlijkse evaluatie van de AaC.
- Onjuiste berekeningen van WIA-uitkeringen door UWV.

Dienstverlening vanuit publieke waarde

Een belangrijke verandering van de (interne) sturing bij UWV in de afgelopen periode is de focus op dienstverlening vanuit publieke waarde geweest. Uiteraard heeft UWV altijd diensten verleend aan cliënten, maar gedurende de onderzoeksperiode is er, onder meer als gevolg van de toeslagenaffaire, meer nadruk gekomen op de *menselijke maat* en -waar nodig in specifieke situaties- het toepassen van *maatwerk*. Dit vraagt om anders sturen en werken, redenerend vanuit de toegevoegde waarde van de uitvoering voor cliënten, werkgevers en de maatschappij. Met daarbij minder handelen vanuit systemen, procedures en regels en meer vanuit waarden en de bedoeling van de wet.

Om deze focus op de menselijke maat in de dienstverlening door te voeren in de UWV-organisatie is -onder meer- het programma Dienstverlening uitgevoerd. Dit grootschalige programma heeft impact op alle divisies van UWV en bestaat uit kleine en grote projecten. Het varieert van extra capaciteit bij het juridisch kenniscentrum tot een host in de ontvangstruimtes.

Een gerelateerd initiatief is het ontwikkelen van vijf integrale klantreizen; met behulp van deze methodiek worden de belangrijkste ‘pijnpunten’ in de klantreizen geïdentificeerd en opgelost. Tevens werkt UWV sinds 2023 met de nieuw ontwikkelde Menselijke Maat Monitor. Deze monitor meet halfjaarlijks, vanuit verschillende dimensies, hoe cliënten en werkgevers de menselijke maat in de dienstverlening ervaren. Daarnaast was al eerder een Maatwerkplaats ingericht, die UWV-medewerkers helpt om bij uitzonderingsgevallen de balans tussen rechtmatigheid en rechtvaardigheid te vinden.

Deze ontwikkeling heeft tot gevolg dat UWV intern niet alleen meer stuurt op aantallen en normen (de vaak kwantitatieve, productiegerelateerde KPI's), maar nadrukkelijk ook op de cliënt waar de norm juist níét gehaald wordt. Een voorbeeld wat in diverse interviews werd genoemd is de 1% waarbij een uitkering níét op tijd betaald wordt, ten opzichte van de 99% waar dit wél op tijd is gelukt. Het gaat om (ook) oog hebben voor deze 1%, en dat vraagt om een omslag.

In 2022 zien we de wens van het ministerie van SZW om de publieke waarde meer centraal te stellen terug in ‘De stand van de uitvoering’. Sinds 2022 is de basis gelegd om de publieke waarden en verantwoording van UWV hierover te expliciteren. Samen met SZW heeft UWV gewerkt aan een herijking van de KPI's. UWV-jaarplan 2023 is voor UWV het eerste moment geweest om de resultaten hiervan te laten zien. In 2023 zien we dit ook terug in het jaarverslag. Intern zijn er eveneens stappen gezet om vanaf volgend jaar de maandrapporthages meer te richten op publieke waarde.

De verschillende respondenten die wij over deze omslag hebben gesproken, zien dit als een positieve beweging. Het is een beweging die nog gaande is, maar wel al een heel eind op de goede weg is. Men geeft aan in de uitvoering echt een verandering te zien door het bewuster werken vanuit de leefwereld van de cliënt en minder vanuit de ‘blauwe’ KPI's.

Eén-oogopslagrapportage

Voor de interne informatiedeling binnen UWV en de externe informatiedeling met het ministerie van SZW maakt UWV per tertaal een zogenaamde één-oogopslagrapportage, ook wel de bedrijfsvoeringsrapportage genoemd.²² Deze rapportage bevat de belangrijkste resultaten en risico's die de organisatie aan de raad van bestuur (RvB) wil meegeven. Een respondent geeft aan dat deze rapportage overzicht creëert in een grote organisatie waarin zeer veel verantwoordingsinformatie geproduceerd wordt. Het is een effectieve manier om publieke waarde centraal te stellen en samengevat weer te geven wat goed gaat en wat beter kan.

Er is een afspraak gemaakt dat deze rapportage eerst op directeursniveau met het ministerie van SZW wordt besproken voordat deze naar het bestuurlijk niveau bij SZW gaat. Dit stelt UWV in staat om mogelijke problemen of risico's eerst zelf te identificeren en aan te pakken of een reactie erop te formuleren. Hierdoor wordt voorkomen dat SZW direct zou interveniëren zonder dat UWV de kans heeft gehad om intern te acteren.

Evaluatie van het risicomanagement binnen UWV

In de periode eind 2023 tot begin 2024 is door FEZ en BC&K een evaluatie uitgevoerd naar de stand van integraal risicomanagement en de cultuur van risicoleiderschap binnen UWV. De evaluatie is uitgevoerd op basis van de principes van COSO ERM 2017, waarbij onder andere gekeken is naar de risicocultuur, de structuur, rollen en verantwoordelijkheden. Per organisatieonderdeel is door BC&K een zelfevaluatie uitgevoerd van de werking van risicomanagement en -cultuur, met daarbij een oordeel van de hoofden BC&K. De belangrijkste uitkomsten van deze evaluaties zijn door FEZ opgenomen in een samenvattend rapport waarin ook de belangrijkste ontwikkelpunten op het gebied van risicomanagement en de cultuur van risicoleiderschap worden beschreven.

²² Voorbeelden zijn <https://www.uwv.nl/overuwl/images/23-211a-rapportage-iv-en-ibp-eerste-tertaal-2023.pdf> en <https://www.uwv.nl/overuwl/images/s/24-205-bedrijfsvoeringsrapportage-iv-en-ib-p-eerste-tertaal-2024.pdf>.

We geven nu de belangrijkste uitkomsten van deze evaluatie weer. De onderzoekers constateren dat UWV in 2022 en 2023 stappen heeft gezet op de volgende punten (voor een deel zijn deze punten al in de vorige paragraaf benoemd):

- Er is een Risicomanagement Community ingericht met afvaardigingen vanuit alle bedrijfsonderdelen. Deze community komt periodiek bijeen, wisselt praktijkervaringen uit en geeft samen de ontwikkeling van risicomanagement binnen UWV vorm.
- Er is een nieuw risicomanagementbeleid ontwikkeld in lijn met algemeen toegepaste risicomanagementmethodieken en ondersteund door templates. Dit is in 2023 breed afgestemd binnen UWV en is in juli 2024 vastgesteld door de rvb. In dit risicomanagementbeleid wordt het risicomanagementproces verbonden met de rol die iedereen binnen de cultuur van risicoleiderschap heeft. Zie de vorige paragraaf voor een uiteenzetting hoe UWV de cultuur van risicoleiderschap bevordert.
- Eén van de gebruikte templates is het uniforme risicoregister, dat is geactualiseerd in aansluiting op het nieuwe risicomanagementbeleid. Het uniforme risicoregister zorgt voor het harmoniseren van de vastlegging van risico's en de beheersing daarvan binnen UWV.
- Het uniformeren en harmoniseren van de werkwijze voor risicomanagement is door de RvB aangewezen als één van de strategische thema's voor 2024 en 2025. Het nieuwe risicomanagementbeleid geeft hierbij de kaders weer, waarbij tevens aandacht is voor de ontwikkeling van de risicocultuur door middel van risicoleiderschap.
- Eerder werd het risicobeeld voornamelijk gebaseerd op informatie afkomstig uit de afzonderlijke bedrijfsonderdelen van UWV. Dit levert tot op heden niet 'automatisch' een integraal beeld op. Om te komen tot een vollediger risicobeeld van UWV is in 2023 een 'UWV-expertisetafel' ingericht, waarin disciplines als Integriteit, M&O, IB&P, BCM, Compliance, Privacy e.d. zijn vertegenwoordigd.
- Als onderdeel van het risicomanagementbeleid is op tactisch/strategisch niveau is een specifieke instructie opgesteld voor een risicoanalyse in het jaarplan 2024 van de bedrijfsonderdelen, met als doel om aanknopingspunten te bieden voor de risicodialoog naar aanleiding van de voortgangsrapportages verder dit jaar.
- Naast al deze ontwikkelingen zijn ook de reguliere activiteiten doorggegaan en waar mogelijk verder geoptimaliseerd. Het gaat daarbij om het houden van risicodialogen op alle niveaus van de organisatie, het bijwerken van de daaruit voortkomende lokale risicoregisters, het bijwerken van het centrale risicoregister en bespreking daarvan in de groepsraad en het verwerken van de input ten behoeve van de risicoparagraaf in het jaarverslag en het jaarplan.

De geschetste beelden uit de interviews over de werking van het risicomanagementsysteem

Uit de diverse interviews met UWV kwam naar voren dat de respondenten van mening zijn dat het three lines of defense-model bij UWV professioneel is opgezet. De rollen en verantwoordelijkheden zijn duidelijk belegd en staan niet ter discussie. Een relatief nieuwe ontwikkeling is het gesprek over de risk appetite. Begin oktober 2024 zijn in de groepsraad van UWV (met de raad van bestuur en de directeuren) alle risico's van UWV besproken en is afgewogen hoe groot het risico precies is, wat de risk appetite is en wat aanvullende maatregelen kunnen zijn. De geïnterviewden gaven aan dat de 'checks and balances' op het gebied van de interne beheersstructuur binnen UWV en daarmee de (inrichting van de) governance inmiddels voldoende goed geborgd zijn. In die zin zou de raad van bestuur dus moeten kunnen vertrouwen op de interne beheersstructuur van UWV: in beginsel krijgen zij de informatie over (top)risico's uit de organisatie op tafel en zijn zij in staat om op basis hiervan de minister tijdig en duidelijk te informeren. Deze inzichten, verkregen tijdens onze interviews, sluiten aan bij de uitkomsten van de hiervoor beschreven evaluatie.

Tegelijkertijd gaven de respondenten aan dat het goed functioneren van het systeem continu om aandacht vraagt. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat de eerste lijn niet de verantwoordelijke rol op zich neemt, waarna de tweede lijn als vangnet moet fungeren van de eerste lijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als medewerkers denken dat ze problemen zelf kunnen oplossen; er wordt dan te veel 'aangemodderd' voordat er geëscaleerd wordt. Daarnaast is er soms een 'verleiding' om van de derde lijn naar de tweede lijn te gaan. De consequentie hiervan zou kunnen zijn dat de medewerkers in de organisatie te veel de 'pijnpunten' zelf proberen op te lossen en de raad van bestuur niet te horen krijgt over belangrijke risico's.

Gesprek met SZW over de risico's

De afgelopen jaren wordt het thema risico's frequenter met het ministerie van SZW besproken. In het maandelijkse directeurenoverleg wordt bijvoorbeeld de hiervoor besproken één-oogopslagrapportage doorgenomen. Vier jaar geleden was dit nog een intern UWV-document; inmiddels deelt UWV dit document ook met het ministerie. In dit document staat (dus) aangegeven over welke risico's UWV zich zorgen maakt. Ook wordt er een bestuurlijke risicotabel gemaakt die ook opgenomen wordt in externe verslaggeving. Deze tabel wordt twee keer per jaar met de SVB, het ministerie van SZW en UWV besproken. Door dit met elkaar te bespreken kan ook van elkaar geleerd worden.

De risk appetite (risicobereidheid)²³ is een belangrijk onderdeel geworden van de risicodialoog met SZW. In hoeverre zijn de verschillende partijen bereid dezelfde risico's te lopen en ook in dezelfde mate? Het gesprek dat hierover wordt gevoerd, wordt als zeer waardevol ervaren. Recent is er ook een dialoog gevoerd over risicoacceptatie en risicobereidheid tussen de verschillende SUWI-partijen. Er is namelijk een werkconferentie georganiseerd met de bestuursraad van SZW en leden van de raad van bestuur van UWV en de SVB om dit onderwerp te bespreken. De ambitie is om het thema risicobereidheid vanaf komend jaar meer structureel een plek te geven in de jaarcyclus, wat zou helpen bij het bewuster en preciezer voeren van gesprekken over risico's.

Wat volgens een respondent van het ministerie in de risicodialoog nog aandacht behoeft, is nieuwsgierigheid; het verder doorvragen. Informatie wordt nog al eens voor kennisgeving aangenomen en dat helpt niet voor het 'goede gesprek'. De dialoog zou aan kwaliteit kunnen winnen als vragen worden gesteld als 'Wat bedoel je daarmee?', 'Waar zit de angel?' en 'Wat kunnen we doen?'. Specifiek voor de ICT-risico's ligt daar nog een extra uitdaging, omdat het ministerie van SZW niet dezelfde mate van kennis heeft op het gebied van ICT als UWV. Daardoor kan het ministerie deze specifieke risico's en gevolgen minder goed kwalificeren. Dit sluit aan bij de vraag welke ICT-kennis binnen het ministerie aanwezig zou moeten zijn om een goede gesprekspartner te zijn voor UWV en SVB, zoals eerder besproken in paragraaf 3.2 van dit rapport.

Driejaarlijkse evaluatie van de AaC

De voorzitter van de raad van bestuur van UWV heeft de Auditdienst Rijk (ADR) in het voorjaar van 2023 gevraagd om de driejaarlijkse evaluatie uit te voeren naar het functioneren van de Audit Advies Commissie van UWV over de periode maart 2020 tot en met maart 2023. In de evaluatierapportage van oktober 2023 wordt op hoofdlijnen het volgende geconstateerd:

- De AaC wordt door de raad van bestuur van UWV gewaardeerd als kritische sparringpartner. De onafhankelijke positie en het kritische vermogen is versterkt door het aanstellen van een externe voorzitter en vier externe leden. De diverse samenstelling van de externe leden met hun kennis, ervaring en expertises, wordt gewaardeerd door de betrokkenen. Het lijkt de diverse betrokkenen wel nuttig om belangrijke adviezen op te blijven volgen en breder toe te passen, zolang dit niet leidt tot onnodige bureaucratie of verplichte opvolging van adviezen.

- De toezichtfunctie komt minder zichtbaar naar voren, doordat het onderscheid tussen advies- en toezichtstaken niet altijd duidelijk is en de wijze van advisering, vastlegging en terugkoppeling vergelijkbaar is in beide functies.
- Het ministerie van SZW voert zelfstandig toezicht uit op UWV en steunt daarbij op de expertise van de commissie. De commissie wordt door het ministerie gezien als een onafhankelijk orgaan voor de raad van bestuur, dat met de leden reflecteert, advies geeft, maar ook tegenkracht biedt: oftewel de kritische sparringpartner.

Het ADR-onderzoeksteam heeft de volgende handelingsperspectieven geformuleerd op basis van de bevindingen om de toegevoegde waarde te vergroten:

1. Verstevig de toezichtstaken. De commissie dient naast advies en inspiratie ook tegenkracht ('countervailing power') te bieden, zoals beschreven in de Kamerbrief die aanleiding was voor de gewijzigde samenstelling. Het ministerie van SZW steunt voor het toezicht op de werkzaamheden van de commissie.
2. Benut mogelijkheden om de effectiviteit van de commissie (verder) te vergroten, door bijvoorbeeld tijdig onderwerpen te agenderen.
3. Overweeg voor onderdelen of het reglement of de huidige werkwijze moet worden aangepast. Het gaat dan bijvoorbeeld om het volgen van de follow-up van adviezen en het verstevigen van de toezichtstaak door advies- en toezichtstaken te verduidelijken in het reglement.

In het definitieve onderzoeksrapport is als bijlage 3 de reactie van het management van UWV op de onderzoeksbevindingen opgenomen. Hierin wordt onder andere benoemd dat een belangrijke constatering in het rapport is dat de toezichtfunctie van de Audit Advies Commissie beperkt zichtbaar is en dat het onderscheid tussen advies- en toezichttaken in de praktijk niet helder genoeg is. De aanbeveling is om deze taken te verduidelijken en de Audit Advies Commissie zich in de toekomst volledig te laten richten op adviestaken, waarbij de toezichttaken worden verwijderd uit het reglement. De managementreactie maakt duidelijk dat men deze aanbeveling zal opvolgen. Het reglement zal worden aangepast zodat de Audit Advies Commissie zich geheel zal richten op de adviestaken, en de toezichttaken uit het reglement worden verwijderd.

²³ De risicotolerantie, in hoeverre men bereid is het risico te lopen als deze niet afdoende wordt beheerst.

Verkregen inzichten uit de interviews

Uit onze interviews kwam ook naar voren dat de AaC door de raad van bestuur van UWV gewaardeerd wordt als kritische sparringpartner. Daarentegen gaven diverse respondenten aan dat het wellicht beter is om de toezichtsrol weg te halen bij de AaC, omdat deze rol zich lastig verhoudt tot de rol van kritisch sparringpartner; het combineren van beide rollen zou de rolzuiverheid niet ten goede komen.

Onjuiste berekeningen van WIA-uitkeringen door UWV

Gezien de relevantie voor dit onderzoek gaan we nu nader in op de WIA-casus. Deze casus illustreert namelijk hoe in het geval van een incident er druk kan komen te staan op de samenwerking tussen het ministerie en een uitvoeringsorganisatie.

Werknemers die een arbeidsongeschiktheidsuitkering aanvragen krijgen een sociaal-medische beoordeling om vast te stellen of ze recht hebben op een uitkering. Dit jaar is in de media diverse malen berichtgeving verschenen over de (achterblijvende) kwaliteit van de sociaal-medische beoordelingen van UWV. Op 5 september kwam het Algemeen Dagblad bijvoorbeeld met het nieuws dat vele tienduizenden mensen die deels of helemaal zijn afgekeurd al jaren een te hoge of te lage uitkering krijgen.²⁴ Op 4 september heeft de minister van SZW over dit thema een brief naar de Tweede Kamer gestuurd.²⁵

Hier volgt een citaat uit deze brief:

Recent heeft UWV mij bericht dat er in steekproeven in de jaren vanaf 2020 tot nu een substantieel aantal onjuistheden is aangetroffen met impact op de hoogte en de duur van de uitkering van mensen, zowel in hun voordeel als in hun nadeel. Aan de bevindingen uit deze steekproeven is bovendien onvoldoende opvolging gegeven. Dat betreuren UWV en ik ten eerste, omdat dit mensen raakt in hun bestaanszekerheid.

Na een beschrijving van wat er aan de hand is, volgen in de brief een aantal actielijnen. Eén van deze actielijnen is het laten uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek door een extern bureau naar de sturing (op kwaliteit).²⁶ De Algemene Rekenkamer zal dit onderzoek gaan uitvoeren.²⁷

De resultaten van dit verdiepende onderzoek zijn nog niet beschikbaar voor deze nota van bevindingen. Wij zullen daarom nu op hoofdlijnen aangeven wat uit onze interviews is gekomen in relatie tot de hoofdthema's van dit onderzoek (sturing, samenwerking en toezicht):

- Diverse respondenten van SZW geven aan dat deze casus aantoont dat niet alleen op publieke waarden vanuit het burgerperspectief gestuurd kan worden richting de zbo's, maar dat ook sturing op de meer traditionele publieke waarden vanuit het uitvoeringsperspectief nog steeds van belang is (bijvoorbeeld tijdigheid, omvang werkvoorraden, aantal bezwaarschriften en dergelijke).
- Eén van de onderwerpen in het verdiepend onderzoek betreft naar verwachting de vraag in hoeverre de omvang van de achterblijvende kwaliteit rondom de sociaal medische beoordelingen bekend was bij de sleutelfiguren van het ministerie van SZW en bij de raad van bestuur van UWV. Dit zou inzicht kunnen geven in de werking van het risicomanagementsysteem van UWV en de dialoog met het ministerie over de risico's. Uit de interviews voor ons onderzoek komt hierover geen eenduidig beeld. We constateren in ieder geval dat bij diverse respondenten van SZW -als gevolg van deze casus- het vertrouwen in het risicomanagement systeem van UWV is afgenomen. Een UWV-respondent gaf aan dat deze casus zou kunnen leiden tot de zogenaamde risico-regelreflex vanuit het ministerie.²⁸
- De achterblijvende kwaliteit is volgens onze respondent van de auditdienst UWV gevonden via steekproeven in de eerste- en tweedelijnscontrole. De in de steekproeven gevonden fouten zijn gecorrigeerd. De fouten werden vrij technisch bekeken en er is onvoldoende doorgedacht wat het betekent voor de cliënten. Er is dus niet breder gekeken, mede omdat de focus lag op het zo snel mogelijk duidelijkheid bieden aan burgers die (te) lang in onzekerheid zaten.
- Een relevante vraag is hoe groot de kans is dat een dergelijke casus zich voordoet in een ander onderdeel van UWV. Vanuit diverse respondenten van UWV wordt aangegeven dat dit nooit helemaal uitgesloten kan worden, maar dat de kans hierop relatief klein is bij de uitvoering van de andere wetten.

²⁴ <https://www.ad.nl/binnenland/crisis-bij-uwv-tienduizenden-uitkeringen-na-jaren-aangepast-wegens-fouten-aad0b2d6/#:~:text=Vele%20tienduizenden%20mensen%20die%20deels,jarenlang%20niet%20met%20interne%20waarschuwingen>

²⁵ <https://open.overheid.nl/documenten/8dea8077-fccd-45ab-b8e4-2054417d5704/file>

²⁶ Dit onderzoek richt zich op de kwaliteit van het sociaal-medisch beoordelen in de afgelopen jaren. Het onderzoekt de context waarin deze beoordelingen plaatsvinden, de processen die zijn opgezet om de kwaliteit te waarborgen en de organisatie hierover te informeren, en hoe deze processen specifiek hebben gefunctioneerd bij sociaal-medische beoordelingen. Daarnaast zal het onderzoek ingaan op hoe de kwaliteitsbewaking voor de toekomst beter kan.

²⁷ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/10/25/kamerbrief-onderzoek-wia-problematiek>

²⁸ Zie voor meer informatie bijvoorbeeld: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/verantwoord-omgaan-met-risico#:~:text=Bewustmaken%20van%20risico%20regelreflex,het%20beperken%20van%20de%20keuzevrijheid>



HOOFDSTUK 5

Interne beheers- structuur en het risicomanagement van de SVB

In dit hoofdstuk beschrijven we de opzet van de interne beheers-structuur en het proces van het risicomanagement van de SVB, en lichten we toe hoe de werking ervan in de praktijk wordt ervaren.

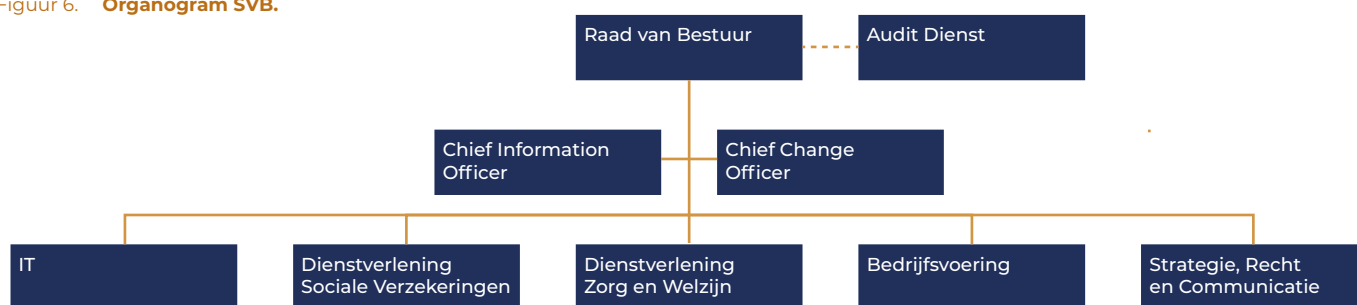
5.1 Inleiding

In navolging van het voorgaande hoofdstuk over de interne beheersstructuur en het risicomanagement van UWV, werken we in dit hoofdstuk voor de SVB de invulling van de interne beheersstructuur uit, om vervolgens in te gaan op het systeem van het risicomanagement van de SVB. In de slotparagraaf beschrijven we welke inzichten de interviews en documentenstudie hebben opgeleverd over de werking van de interne beheersstructuur en het risicomanagement van de SVB.

5.2 Inrichting interne beheersstructuur SVB

Voordat we nader ingaan op de inrichting van de interne beheersstructuur van de SVB, hebben we hieronder het organogram van de SVB opgenomen, zoals weergegeven in de jaarrapportage van 2023:²⁹

Figuur 6. **Organogram SVB.**



Raad van bestuur

De leden van de raad van bestuur delen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het besturen van de organisatie. De leden van de raad van bestuur worden ondersteund door het directieteam. Zij zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse sturing van de SVB. De Chief Change Officer (CCO) en de Chief Information Officer (CIO) adviseren de raad van bestuur. De Audit Dienst (AD) voert audits uit en rapporteert hierover aan het verantwoordelijk management en aan de raad van bestuur. Daarnaast certificeert de AD –in opdracht van de raad van bestuur– de diverse verantwoordingen van de SVB aan de ministers van SZW en VWS op de bij de organisatie belegde opdrachtgen. De AD geeft ook een verklaring bij de geautomatiseerde gegevensverwerking.³⁰

Vier onafhankelijke adviesorganen

Ter ondersteuning van de raad van bestuur bestaan er binnen de SVB vier onafhankelijke adviesorganen die, gevraagd en ongevraagd, advies aan het bestuur uit brengen, te weten:³¹

1. *De raad van advies* adviseert de raad van bestuur als het gaat om besluitvorming over strategische aangelegenheden voor de organisatie en bestaat uit externe vertegenwoordigers met een verscheidenheid aan expertises. Overlegfrequentie: vier keer per jaar, met daarnaast een tussentijdse afstemming tussen de voorzitter van de RvA en de voorzitter van de RvB.
2. *De Klantenadviesraad* (per 1 januari 2024 de Cliëntenraad SVB) bestaat uit een afvaardiging van burgers en belangenorganisaties. Met gevraagde en ongevraagde adviezen helpt de Klantenadviesraad ('KAR') de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Overlegfrequentie met de raad van bestuur: vier tot zes keer per jaar.

²⁹ SVB Jaarrapportage, p. 34.

³⁰ SVB Jaarrapportage 2023, p. 34.

³¹ SVB Jaarrapportage 2023, p. 34-35.

3. De *IT-committee* bestaat uit een groep deskundigen die vanuit een onafhankelijke externe positie de raad van bestuur adviseert over strategische IT-ontwikkelingen en onderwerpen. De voorzitter van de IT Committee is tevens lid van de raad van advies. Overlegfrequentie: drie keer per jaar.
4. De *Audit Committee* (AC) functioneert als reflectie- en adviesorgaan voor de raad van bestuur op een aantal belangrijke terreinen, zoals de kwaliteit van de (financiële) bedrijfsvoering, de financiële verslaglegging en de jaarverantwoording. De AC bestaat uit drie externe leden, waarvan de voorzitter tevens lid is van de raad van advies. Eén van de leden wordt voorgedragen door het ministerie van SZW. Overlegfrequentie: vier keer per jaar.

Invulling vier lijnen binnen beheersstructuur

Net als UWV zijn bij de SVB de verantwoordelijkheden voor de interne beheersing belegd in vier lijnen.³²

Bij de SVB zijn de *eerste lijn* de afdelingsdirecteuren (lijnmanagement). Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de primaire processen. Dit zijn de directeuren van de afdelingen IT, Dienstverlening Sociale Verzekeringen, Dienstverlening Zorg & Welzijn, Bedrijfsvoering en Strategie, Recht en Communicatie. In het kader van risicomanagement is de eerste lijn eindverantwoordelijk voor onder meer de realisatie van de strategie, de risicostrategie en de daarvan afgeleide doelstellingen en risk appetite.

De *tweede lijn* wordt bezet door de stafdirecties en staf-afdelingen die het risicomanagement ondersteunen, controleren en adviseren. De directeur Bedrijfsvoering bevindt zich ook in de tweede lijn en is in dit verband verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleid en het structureren van risicomanagementprocessen en wordt daarbij ondersteund door een concern-risicomanager in zijn advisering aan de raad van bestuur over risicomanagement.

De *derde lijn* bestaat uit de Audit Dienst SVB (AD), oftewel de interne auditdienst. De primaire taak van de Audit Dienst is om een onafhankelijke beoordeling te geven over het functioneren van de organisatie, onder meer op het gebied van interne beheersing. Daartoe voeren zij onderzoeken uit en adviseren zij hoe eventuele aangetroffen tekortkomingen ondervangen kunnen worden. Ook vormt de AD een onafhankelijk oordeel over de samenwerking tussen de eerste en tweede lijn.

Naast deze taak, fungeert de AD ook in de *vierde lijn* als controlerend accountant. Zij controleren de verantwoordingsinformatie en verstrekken de daarbij behorende accountsverslagen. Het SUWI-jaarverslag wordt vergezeld van een accountantsverslag en het accountverslag wordt aan de raad van bestuur van de SVB en aan het ministerie van SZW verstrekt. Naast de controlerend accountant, bestaat de *vierde lijn* uit een externe accountant. Deze externe accountant controleert het publicitaire SUWI-jaarverslag en verstrekt een accountantsverslag aan de raad van bestuur.

5.3 Inrichting interne P&C-cyclus

Voor de omschrijving van de externe P&C-cyclus tussen de SVB en het ministerie van SZW, verwijzen wij naar hoofdstuk 3 van deze rapportage. Hieronder wordt kort ingegaan op de meest recente ontwikkelingen met betrekking tot de interne P&C-cyclus bij de SVB.

De interne planning- en controlcyclus dient ertoe om de met de minister de afgesproken afspraken/doelstellingen te kunnen monitoren en te realiseren. De te realiseren strategische doelstellingen en het daarbij behorende financieel kader worden in de interne jaarplannen opgenomen. De doelstellingen uit het Gemeenschappelijk Management Contract (GMC), waarop de directeuren gezamenlijk met de raad van bestuur prioritair op sturen, maken hiervan onderdeel van. De doelstellingen uit het jaarplan worden waar mogelijk vertaald naar tactische en operationele doelstellingen voor de directies. Deze worden, tezamen met de (vertaling van de) GMC-doelstellingen, in de jaarplannen van de directies meegenomen. De directeuren leggen over de voortgang op deze (directie specifieke) jaarplannen periodiek verantwoording af aan de portefeuillehouder binnen de raad van bestuur in de zogenaamde interne tertaalgesprekken.

Het GMC en de 'Prestatiedialoog' zijn geïntroduceerd in 2021 en verder ontwikkeld in de jaren daarna. Deze interne sturingsinstrumenten zijn ontwikkeld om de raad van bestuur en het directieteam te faciliteren in het gezamenlijk en integraal sturen op de realisatie van de doelen uit de meerjarenkoers van de SVB.

³² Toezicht op UWV en SVB uitgangspunten (2021), p. 7-8.

In het kader van de ambitie uit de meerjarenkoers om de ‘basis op orde (te) hebben en houden’ is onder andere ingezet op het verbeteren van enerzijds de voorspelbaarheid en anderzijds de betrouwbaarheid van de stuur- en verantwoordingsinformatie. Daartoe zijn in de afgelopen jaren verscheidene optimalisaties van de interne P&C cyclus doorgevoerd. Ter illustratie waren dit in 2023 onder andere:

- verdere verbetering van de kwaliteit van de prognose, waardoor de voorspelbaarheid van financiële uitkomsten is verhoogd
- definiëren en opzetten van een dashboard voor managementinformatie voor managers en raad van bestuur, dat sinds het eerste tertaal van 2024 operationeel is
- oplevering en implementatie van een nieuwe P&C-applicatie, waarmee de meerjarenkaders tot op het niveau van directies en afdelingen worden vastgelegd en waarmee de belangrijkste externe P&C-producten min of meer automatisch worden gegenereerd;
- oplevering en begin van de implementatie van een GRC-tool (Government, Risk, Compliance) om risicobeheersing gestructureerd te kunnen vastleggen en bewaken.

5.4 Inrichting van risicomanagement binnen de SVB

Inrichting van risicomanagement

Het risicomanagement van de SVB maakt onderdeel uit van de reguliere P&C-cyclus en binnen de organisatie is het een zaak waar alle niveaus binnen de organisatie bij betrokken zijn. De RvB is de eigenaar van het risicomanagement. Samen met het directieteam is de RvB daarnaast verantwoordelijk voor het creëren van een risicobewuste cultuur, het vaststellen van de risk appetite en het herijken en managen van de toprisico's die de realisatie van de gestelde (strategische) doelen bedreigen. De directeur Bedrijfsvoering, ondersteund door de concern risicomanager, is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleid en het structureren van risicomanagementprocessen. De decentrale risicomanagers ondersteunen, coördineren en adviseren de directies bij het uitvoeren van control risk self-assessments (CRSA's), inclusief het vaststellen en bewaken van de risicostrategie. De Audit Dienst ziet onafhankelijk toe op de opzet en werking van het gehele risicobeheersingssysteem. Tot slot adviseert het Audit Committee over het risicomanagementbeleid en de uitkomsten daarvan.

De bovenstaande beschrijving van het risicomanagement binnen de SVB, is terug te zien in de inrichting aan de hand van het *three lines of defense*-model dat is beschreven in paragraaf 5.2.

Concreet leidt dit model tot de rol- en taakverdeling in de volgende tabel.

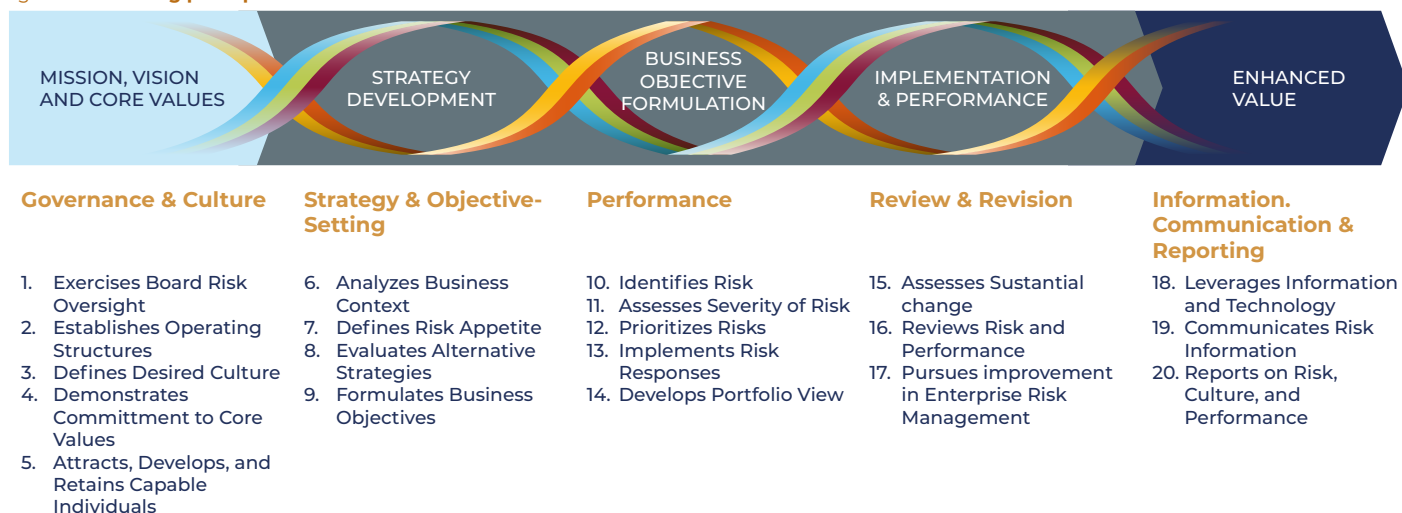
Tabel 3. Rol- en taakverdeling risicomanagement SVB.

Lijn	Functie/rol	Taken en verantwoordelijkheden
	Raad van bestuur	• Inrichten van een integraal risicomanagementsysteem (de implementatie en verankering van het integraal risicomanagementsysteem is gedelegeerd aan de directeur Bedrijfsvoering) • Managen van de (strategische) risico's • Creëren en uitdragen (tone at the top) van een gezamenlijke risicobewuste cultuur • Bepalen van de risk appetite • Beschikbaar als 'escalatie instantie' • Bepalen communicatiekanalen in noodsituaties en aanwijzen personen die verantwoordelijk zijn voor de crisisbeheersing
	Audit Committee	• Reflectie- en adviesorgaan voor de RvB op verschillende terreinen, waaronder opzet en werking van het risicomanagementbeleid en de uitkomsten daarvan

Lijn	Functie/rol	Taken en verantwoordelijkheden
Eerste lijn	Directeur, adjunct en lijnmanagement	• Binnen de eigen directie/ afdeling (eerst)verantwoordelijk voor het: • Naleven en stimuleren van het naleven van het organisatiebrede risicomanagementbeleid • Mee laten wegen van risico's en kansen in besluitvormingsprocessen • Initiëren en uitvoeren van CRSA's (als onderdeel van het managementcontract, bij uitvoeringstoetsen, periodiek voor geselecteerde bedrijfsprocessen, bij nieuw beleid, wijzigingen in processen of nieuwe projecten etc.). Het betreft het identificeren en waarderen van risico's en kansen, het bepalen van de risicostrategie (binnen de grenzen van de risk appetite) en het vaststellen van de noodzakelijke controls • Implementeren van controls • Periodiek toetsen effectiviteit (key) controls • Bijsturen wanneer risicobeheersing achterblijft (netto-risico niet in lijn met risk appetite) • Identificeren, aanvragen en formeel afhandelen van excepties • Analyseren en bijsturen n.a.v. incidenten / events • Stimuleren risicobewustzijn medewerkers • Opstellen 'in control' verklaringen
	Risicoworkshop-begeleiders	• Het ondersteunen van de 1e lijn bij de uitvoering van CRSA's
Tweede lijn	Directeur Bedrijfsvoering	• Opstellen en onderhouden kaderstellende organisatiebrede risicomanagementbeleid (inclusief inzet van middelen en infrastructuur) • Implementatie en verankering van het risicomanagementbeleid • Toezien op uitvoering integraal risicomanagement (inclusief werking controls) • Monitort en escaleert interne en externe risico's (inclusief trends) • Adviseren RvB en DT op het gebied van integraal risicomanagement • In- en externe communicatie op het gebied van risicomanagement (i.s.m. andere interne stakeholders)
	Concern risicomanager	• Opstellen en onderhouden van het kaderstellende organisatiebrede risicomanagementbeleid • Zorg dragen voor gemeenschappelijke taal en uniformiteit van (operationele) risicomanagementprocessen • Actualiseren en valideren concernbrede risicoregister o.b.v. inbreng stakeholders • Coördinatie organisatiebrede risicomanagementactiviteiten • Rapporteren c.q. verantwoorden (via maandrapportage, in- en externe tertaalverslag, jaarverslag) over concernbrede risico's (inclusief trends) en voortgang organisatiebrede risicomanagementactiviteiten • Escaleren naar intern toezicht • Zorg dragen voor opvolging audit findings m.b.t. concernbrede risicomanagement • Opbouwen en onderhouden relaties met relevante in- en externe stakeholders • Extern SVB vertegenwoordigen in vakgerelateerde werkgroepen en bijeenkomsten • Afstemmen methodieken met CIO-office, AD etc. • Ondersteunen en adviseren RvB en directeur Bedrijfsvoering bij o.a.: – het opstellen en onderhouden organisatiebrede risicomanagementbeleid – het uitvoeren van CRSA's (op ketenniveau) – het vaststellen van risk appetite (aandragen methode en proces) • Leveren van input en feedback ter voortdurende verbetering van het risicomanagement • Initiëren en (laten) uitvoeren van instructie, training en opleiding van allen die bij het risk-managementproces betrokken zijn • Verzorgen periodiek overleg risicomanagers
	Decentraal risicomanager	• Ondersteunen en (gevraagd en ongevraagd) adviseren van het management bij het: – uitvoeren van CRSA's, zowel top-down (managementcontract) als bottom-up (uitvoeringstoets, geselecteerde bedrijfsprocessen, nieuw beleid of projecten etc.) – ophalen van het dreigingsbeeld – analyseren van incidenten / events – beoordelen van excepties – opstellen testplannen key controls • Actualiseren en valideren decentrale risicoregister • Coördinatie risicomanagementactiviteiten directie • Rapporteren over risico's (inclusief trends) en voortgang risicomanagementactiviteiten directie • Monitoren opvolging audit findings (aanspreekpunt AD) • Reviewen van evidence n.a.v. testen key controls • Evalueren (volwassenheid van) risicomanagementprocessen • Input leveren voor de voortdurende verbetering van het integraal risicomanagement • Deelnemen aan alle organisatiebrede risicomanagementactiviteiten
Derde lijn	Audit Dienst	• Brengt verslag uit aan de RvB middels een onafhankelijke mening over: – integraal risicomanagement en of dat wordt uitgevoerd op een wijze die de realisatie van de strategische doelen van de SVB ondersteunt – het door de SVB gehanteerde organisatiebrede risicomanagementbeleid en de gehanteerde normen (opzet) – de beheersing van de kritische risico's (bestaan en werking)

Daarnaast heeft de SVB aan de hand van het COSO ERM 2017 Framework, aan de hand van vijf componenten, twintig principes geformuleerd die beschrijven wat er bereikt dient te worden. Deze twintig principes zijn geformuleerd in het Raamwerk Integraal Risicomanagement (RIR). Het RIR beschrijft op concernniveau – aan de hand van de twintig principes – de gewenste situatie van het integrale risicomanagement. In de volgende figuur hebben we weergegeven op basis van welke twintig principes dit gedaan is.

Figuur 7. Twintig principes COSO ERM 2017 Framework.



Stappen binnen het risicomanagementproces

Het risicomanagementproces binnen de SVB bestaat uit dezelfde stappen als in het vorige hoofdstuk beschreven voor het risicomanagementproces binnen UWV. Deze stappen zijn:

1. **Identificatie van risico's.** Dit is de eerste stap waarbij mogelijke gebeurtenissen die de doelstellingen van de SVB kunnen beïnvloeden, worden geïdentificeerd. Dit gebeurt door middel van themaworkshops, interviews met eindverantwoordelijken van de verschillende SVB-onderdelen, en het analyseren van historische gegevens.
2. **Risicoanalyse.** In deze stap worden de geïdentificeerde risico's geanalyseerd om hun waarschijnlijkheid en impact te bepalen. Dit helpt bij het prioriteren van de risico's en het bepalen van de mate van beheersing die nodig is.
3. **Risicobeoordeling.** Hier worden de risico's beoordeeld op basis van hun waarschijnlijkheid en impact. Dit helpt bij het bepalen van de risicobereidheid van de organisatie en het vaststellen van de risicoprioriteiten.
4. **Risicobeheersing.** In deze stap worden maatregelen geïmplementeerd om de geïdentificeerde risico's te beheersen. Dit kan variëren van het vermijden van risico's tot het verminderen van hun impact of waarschijnlijkheid.
5. **Monitoring en rapportage.** Dit is een doorlopende stap waarbij de effectiviteit van de risicobeheersmaatregelen wordt gemonitord en gerapporteerd. Dit helpt bij het identificeren van nieuwe risico's en het aanpassen van de beheersmaatregelen indien nodig.
6. **Evaluatie en verbetering.** Ten slotte wordt het risicomanagementproces regelmatig geëvalueerd om verbeteringen te identificeren en door te voeren. Dit zorgt ervoor dat het proces up-to-date blijft en effectief blijft in het beheersen van risico's.

Stappen voor het vaststellen van toprisico's

De SVB stelt elk jaar opnieuw de toprisico's vast en informeert de minister (het ministerie) hierover. Monitoring en bijsturing van de toprisico's gebeurt middels het Gemeenschappelijk Management Contract (GMC). Bij de toprisico's wordt het bruto- en netto-risico in kaart gebracht, en daarmee tevens de mitigerende maatregelen (key controls). Ook zijn de toprisico's voorzien van een risk appetite. Voor de vaststelling van de toprisico's van 2024 zijn daartoe de volgende stappen gevolgd:

1. Op basis van de doelstellingen zoals opgenomen in het jaarplan SVB 2024, de mate van beheersing van de huidige (2023) toprisico's en input vanuit de directies heeft de concern-risicomanager een voorstel opgesteld.
2. De voorgedragen toprisico's zijn bediscussieerd in het DT.
3. De voorgedragen toprisico's, aangevuld met het advies van het DT, zijn bediscussieerd in de RvB.
4. De toprisico's zijn bediscussieerd in het Audit Committee SVB.
5. Na verwerking van de aanscherpingen, aanvullingen en keuzes van de RvB zijn door de risico-eigenaar (daarbij geassisteerd door de decentrale risicomanager) de getroffen beheersmaatregelen geïnventariseerd en de noodzakelijke aanvullende acties bepaald.
6. De toprisico's, maatregelen en acties zijn door de RvB akkoord bevonden om in te brengen bij het Audit Committee van SZW.
7. De risicoanalyses van SZW, UWV en de SVB zijn besproken in het Audit Committee van SZW.
8. De toprisico's, maatregelen en acties zijn vastgesteld door de RvB.

Risk appetite

Het belangrijkste doel van het vaststellen van de risk appetite is om het risicoprofiel van de organisatie af te stemmen op de bereidheid van de organisatie om risico's te nemen bij het bereiken van haar doelstellingen. De SVB definieert risk appetite als een beeld op hoog abstractieniveau van de aard en omvang van de risico's die zij wil nemen om haar strategische, publieke en maatschappelijke doelen te bereiken. Bij de vaststelling daarvan dient rekening te worden gehouden met de risicocapaciteit (de aard en omvang van de risico's die de organisatie kan nemen bij het realiseren van haar doelstellingen), de strategie, de doelstellingen en het karakter van de organisatie. Omdat de risk appetite per risicocategorie kan verschillen, neemt de SVB alle relevante risicocategorieën in ogenschouw.

De risk appetite wordt door de organisatie – in lijn met het zogenaamde RAVC model én risicodefinities – geconcretiseerd langs de volgende vier domeinen (en desgewenst daarbinnen naar onderliggende thema's):

1. Strategisch;
2. Financieel;
3. Operationeel;
4. Governance.

Per domein stelt de organisatie vast welke risico's acceptabel zijn nadat beheersmaatregelen zijn toegepast, maar ook welke risico's überhaupt niet mogen optreden. Het 'scoren' van de risk appetite gaat volgens het RAVC-model op basis van een vijf puntsschaal:

1. Aversie;
2. Beperkt;
3. Voorzichtig;
4. Flexibel;
5. Open.

Door de risk appetite te bepalen, wil de SVB een balans zoeken tussen ongecontroleerde innovatie en excessieve voorzichtigheid. Daartoe wordt periodiek de aard en omvang van de risico's, die de SVB wil nemen om zijn strategische doelstellingen te bereiken, bepaald. De vastgestelde risk appetite verbindt voor de SVB het strategisch management met het risicomanagement en vormt de kern van waaruit het risicomanagementproces en de risk governance worden ingericht.

In het proces om te komen tot de risk appetite is er binnen de SVB een governance opgezet, waarin zowel de raad van advies, de Audit Committee als het directieteam een rol heeft. Dit moet bijdragen aan een consistent en breed gedragen risk appetite raamwerk. De raad van bestuur stelt de risk appetite vast. Het directieteam is eigenaar van de risico's en dient ervoor te zorgen dat de risico's, in overeenstemming met de risk appetite, worden gemitigeerd. Het bestuur neemt de adviezen van het onder andere de raad van advies en de Audit Committee zichtbaar mee in zijn besluitvorming over de risk appetite. De raad van advies geeft (gevraagd en ongevraagd) advies over de strategische koers alsmede de risk appetite van de organisatie. De Audit Committee functioneert als reflectie- en adviesorgaan voor het bestuur op het terrein van de opzet en werking van het risicomanagementbeleid en de uitkomsten daarvan.

Periodiek toetst en beoordeelt de Audit Committee van de SVB of:

- de activiteiten passen binnen de risk appetite en risicocapaciteit van de organisatie
- het beleid, de procedures en de instructies in lijn zijn met de risk appetite
- de kwantitatieve uitwerking van de risk appetite (specifieke normen, autorisaties en limieten voor de diverse risico's) voldoende is.

5.5 Beleving van de werking in de praktijk

Risicoprocesmanagement

Rapport Audit Dienst 2023 inzake de uitvoering van het risicoprocesmanagement

In de meest recente rapportage van de AD (2023) lag de nadruk op de uitvoering (werking) van het risicoprocesmanagement, nadat in 2021 een audit was uitgevoerd naar de opzet. De hoofdconclusie die uit de audit van 2023 blijkt, is dat er de afgelopen jaren belangrijke stappen zijn gezet, maar dat er ook nog verbetermogelijkheden zijn. Het strategisch risicomanagement inclusief governance is professioneel, beheerst en zorgvuldig en de Audit Dienst roept in zijn rapportage op dit verder door te vertalen en uit te werken naar het tactisch en operationeel managementniveau.³³

Meer concreet stonden er drie vragen centraal in de audit van 2023, te weten:

1. Is de governance op risicomanagement goed ingericht?
2. Verloopt de samenwerking tussen de (decentrale) risicomanagers goed?; en
3. Wordt het risicomanagement-proces adequaat uitgevoerd.

De AD concludeert in zijn rapport dat overal gezien de governance goed ingericht is. Een verbeterpunt is er nog in het doorvertalen van de risk appetite naar operationele en tactische risico's, waardoor duidelijk wordt hoeveel risico er gelopen mag worden bij deze risico's. Ten aanzien van de tweede vraag concludeert de AD dat de samenwerking tussen (decentrale) risicomanagers positieve punten omvat, maar dat er ook ruimte voor verbetering is. Met name op het gebied van het stellen van duidelijke afspraken over rolopvatting, informatie-uitwisseling en samenwerken bij risico's die over de grenzen van een directie heen gaan. Met betrekking tot de derde vraag concludeert de AD dat de uitvoering van de regelingen niet adequaat wordt uitgevoerd.

Dit ziet hoofdzakelijk toe op de tactische en operationele risico's en (het ontbreken van) een goede doorvertaling van de risk appetite op het gebied van deze risico's. Gevolg daarvan is dat de stap 'risico reactie' niet goed wordt uitgevoerd. Tot slot vindt de monitoring van de implementatie en de effectiviteit van beheersmaatregelen beperkt plaats. Hierdoor is er geen goed zicht of risico's daadwerkelijk worden gemitigeerd.

In reactie op het rapport van de AD over (verbetering van) het risicomanagementproces zijn in de jaarrapportage van 2023 de volgende ontwikkelingen genoemd, die moeten bijdragen aan de doorvertaling van het goed functionerende strategisch risicomanagement naar het tactisch en operationeel risicomanagement:

- Het aanschaffen en implementeren van een Governance, Risk & Compliance-tool (GRC-tool). Deze GRC-tool zorgt voor een zelfde manier van werken door de verschillende directies en geeft een realtime inzicht in de ontwikkeling en status van de risico's.
- Verdere uitrol van de risicoleiderschapstraining, wat als doel heeft dat leidinggevendenden meer hun rol gaan pakken en medewerkers stimuleren om kansen en risico's aan te dragen.

Algemeen

Uit de gesprekken die gevoerd zijn met verschillende respondenten binnen de SVB en het ministerie van SZW volgt over het algemeen een positief oordeel over de inrichting van het risicoprocesmanagement van de SVB. In meerdere gesprekken is verwezen naar de leidende rol die de SVB heeft op dit gebied en de ondersteuning en hulp die de organisatie biedt aan het ministerie en UWV om het eigen risicoprocesmanagement verder te professionaliseren.

³³ Jaarrapportage SVB 2023, p. 37.

Respondenten binnen de SVB hebben verschillende verbeteringen ten aanzien van het risicoprocesmanagement aangestipt die in de onderzoeksperiode zijn aangebracht, te weten:

- Een aandachtspunt bij het identificeren van risico's is dat iedere organisatie, dus ook bij de SVB, is ingericht in verschillende onderdelen (directies bij de SVB) met elk een eigen decentrale risicomanager. Dit brengt het risico met zich mee dat elk organisatieonderdeel een eigen aanpak inzake risicomanagement toepast. Daartoe is de SVB circa tweeënhalve jaar geleden gaan werken met de GRC-tool. Een GRC-tool zorgt ervoor dat alle organisatieonderdelen op een gestructureerde en meer uniforme manier gaan werken.³⁴ Ook maakt een GRC-tool het mogelijk om *eigenaren* te benoemen van risico's en beheersmaatregelen.
- Een ander aandachtspunt dat de SVB-respondenten aandroegen, zijn de soms nog te ambitieuze doelstellingen voor het opvolgen van acties die uit de audits voortkomen. Het kan nu voorkomen dat in een volgende audit in de cyclus dezelfde acties weer terugkomen. Dit speelt bijvoorbeeld als een bepaalde directie hulp nodig heeft van een andere directie om een bepaald risico weg te nemen, maar de andere directie dit een lagere prioriteit geeft. Auditbevindingen worden nu centraal geregistreerd en aan de bevindingen worden haalbare deadlines gekoppeld. De GRC-tool helpt om een deel van de voortgangsbewaking te doen.
- Periodiek wordt de risk appetite van de SVB herijkt: in 2019 en 2021. In december 2023 heeft er een werkconferentie met SZW, de SVB en UWV plaatsgevonden die volledig in het teken stond van het thema 'risk appetite'. Het ministerie en UWV hebben in die conferentie aangegeven om, net als de SVB, aan de slag te gaan met dit thema. Afsproken is om dat zoveel mogelijk op dezelfde basis te doen door uniformiteit te hanteren in de methodiek en de definities. Herijking van de risk appetite door de SVB heeft daarom niet plaatsgevonden in 2023 maar geschiedt op moment van dit onderzoek. Er is door de SVB aangegeven dat het conceptdocument inmiddels voor ligt bij het eigen AC.
- Jaarlijks worden de toprisico's bepaald door de raad van bestuur. Gezien in de term toprisico's een prioriteit besloten ligt, is besloten om het aantal toprisico's te limiteren tot acht. Daartoe wordt eerste een lijst van risico's opgesteld door de decentrale risicomanagers. Vervolgens wordt een voorselectie gemaakt door het directieteam (DT) van veertien toprisico's. De RvB brengt deze dan terug tot acht toprisico's.

Door deze handelwijze wordt, anders dan voorheen, de focus gelegd op een top 8 (in plaats van bijvoorbeeld een top 30). Daarmee blijft het behapbaar en overzichtelijk en is er voldoende focus op de meest prangende risico's.

- Er is een elearning workshop risicoleiderschap ontworpen die wordt uitgerold bij elk MT van de SVB. Deze workshop beoogd om met elkaar de risicodialog te voeren vanuit verschillende perspectieven, zoals een IT-, juridisch en bedrijfseconomisch perspectief.
- In overleg met het ministerie van SZW en UWV is er een risicoclassificatiesysteem opgesteld. Hierdoor wegen het ministerie, UWV en de SVB de risico's op een vergelijkbare manier (dus kans maal impact). Ook is de risicotaal geüniformeerd met dezelfde definities voor begrippen als 'privacy risico'.
- Er is meer aandacht gekomen voor de uitbestedingsrisico's. Door uitbesteding van taken worden de ketens langer en complexer.

Tegelijkertijd hebben respondenten aangegeven dat er ook nog verbeteringen mogelijk zijn in het risicomanagementproces van de SVB. Daartoe hebben zij de volgende punten aangedragen:

- Uit de jaarlijkse zelfevaluatie en de audit van de AD is gebleken dat de volwassenheidsniveaus van het risicomanagement per directie verschillen. Het is daarmee zaak dat de directies op dit gebied hetzelfde volwassenheidsniveau bereiken.
- Bij de SVB was tot nog toe vooral aandacht voor de inventarisatie van de risico's en het formuleren van de beheersmaatregelen. Daarbij is onderbelicht gebleven welk effect de beheersmaatregelen hebben. Dit is voor de SVB de reden om de komende periode de belangrijkste beheersmaatregelen van de toprisico's te gaan toetsen op of de beheersmaatregelen voldoende SMART beschreven zijn en in hoeverre ze effectief zijn. De GRC-tool helpt bij dit proces. Met deze toetsing, onder meer met behulp van toetsformulieren, is door SVB ervaring opgedaan bij de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Het volgende voorbeeld licht dit toe. Eén van de toprisico's van de SVB is onderbezetting. Een van de beheersmaatregelen die in dit verband is genomen, is een arbeidsmarktcampagne. Voorheen bleef het hierbij. In de komende periode zal ook de vraag gesteld worden: wanneer is de arbeidsmarktcampagne succesvol? Wat zijn de succescriteria? Kortom er zal in de komende periode door middel van het SMART formuleren van beheersmaatregelen en het monitoren en evalueren van die maatregelen een beter en breder beeld moeten ontstaan van de effectiviteit van de beheersmaatregelen.

³⁴ Het gaat dan om het hanteren van dezelfde criteria voor risico's, een tijdige uitvoering van controles en het op dezelfde manier aanleveren van bewijsstukken. Dit resulteert in een gestandaardiseerde aanpak binnen de gehele organisatie.

Het gesprek met SZW over risico's

Het bespreken van (top)risico's tussen de SVB en het ministerie van SZW is op hoofdlijnen weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 8. Schema bespreken van toprisico's SVB – SZW.



Respondenten van de SVB en het ministerie hebben aangegeven dat het onderlinge gesprek over (top)(keten) risico's en over risk appetite nu beter gaat dan ten tijde van de vorige evaluatieperiode, maar dat er nog wel ruimte is voor verbetering.

De volgende zaken over dit onderwerp zijn in de interviews aangegeven:

- De gesprekken tussen de SVB en SZW over (top)(keten) risico's en de risk appetite zijn overwegend open en constructief. De partijen weten elkaar zowel in een formele als informele setting te bereiken. De gesprekken over de risico's kunnen in alle openheid gevoerd worden, waarbij onderlinge verschillen op tafel worden gelegd. Aangegeven is dat dit mede mogelijk is door de goede relatie tussen de SVB en het ministerie, mede op basis van het vertrouwen dat SZW heeft in de werking van het risicomanagement binnen de SVB. Een concreet toprisico dat tijdens de evaluatieperiode actueel werd, illustreert dit. Volgens alle betrokkenen werd het ministerie tijdig geïnformeerd, waardoor met medeweten en hulp van het ministerie van SZW een start gemaakt kon worden met het zoeken naar passende en mitigerende maatregelen.
- Er bestaat een directe link tussen de SVB en het ministerie van SZW doordat een lid van de AC van het ministerie van SZW ook lid is van de AC van de SVB. Op het moment is er een vacante positie binnen de AC van de SVB die opgevuld moet worden door een lid van de AC van SZW. Dit wordt als een tijdelijk probleem gezien, wat te wijten is aan incongruente termijnen binnen de AC's. De verwachting is dat dit op korte termijn verholpen is.
- Uit de gesprekken over de risk appetite blijkt dat er in de loop der tijd een meer gedeeld beeld is ontstaan over dit onderwerp. Tegelijkertijd geeft men aan dat het verschil in risicoperspectief – waar het ministerie van SZW de risico's meer vanuit een politiek-bestuurlijk perspectief benadert en de SVB meer vanuit een uitvoeringsperspectief – soms tot wederzijds onbegrip kan leiden. Daar is nog winst te boeken.

- Er wordt tussen alle betrokken partijen (SZW, SVB en UWV) meer gezamenlijk opgetrokken op het gebied van risicoprocesmanagement. Een voorbeeld daarvan is dat er eind 2023 een werkconferentie is georganiseerd over risicoacceptatie tussen bovengenoemde partijen.

Checks en balances uitvoeringsorganisaties

Met betrekking tot de checks en balances op het gebied van de interne beheersstructuur binnen de SVB, wordt door de geïnterviewden onderschreven dat de (inrichting van de) governance goed staat. Dat leidt ertoe dat de RvB tevreden is met de inrichting van de interne beheersstructuur: in beginsel krijgen zij de informatie uit de organisatie op tafel over (top) risico's en zijn zij in staat om de minister tijdig en duidelijk te informeren hierover. Daarnaast wordt door verschillende respondenten de toegevoegde waarde van de verschillende organen binnen de organisatie benadrukt. Zo is de RvB tevreden over de input en weerstand die hij krijgt van de raad van advies en de Audit Committee. En wordt het kwalitatief hoogstaande werk van de Audit Dienst door verschillende respondenten onderschreven.

Qua governance en structuur werkt de interne beheersstructuur daarmee naar behoren. In de uitvoering daarvan zijn echter verbeteringen mogelijk. De belangrijkste punten die hieromtrent naar voren zijn gekomen, zijn de volgende:

- De *cultuur* binnen de SVB is in de afgelopen jaren van een 'familiecultuur' veranderd in een meer zakelijke en open cultuur. Hierdoor ontstaat er meer ruimte om elkaar aan te spreken als zaken beter kunnen of anders moeten. Deze verandering wordt door verschillende respondenten benoemd en onderschreven als een positieve verandering. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat het een proces is, dat alhoewel verbetering zichtbaar is, nog continue aandacht verdient en dus verbeteringen mogelijk zijn. Een voorbeeld dat in de interviews genoemd is, is de realisatiekracht bij de opvolging van de te ondernemen acties, onder meer bij de opvolging van beheersmaatregelen in het risicomanagement en het elkaar daarop durven aan te spreken. Prestatiedialogen helpen in de gesprekken hierover.
- De Audit Dienst is meermaals benoemd door respondenten als een belangrijke speler, die kwalitatief goede informatie levert. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de aanbevelingen van de Audit Dienst nog beter overgenomen moeten worden.

Verantwoordingsinformatie

Verschillende respondenten binnen de SVB hebben aangegeven dat er meer dan voldoende interne verantwoordingsinformatie beschikbaar is. Een sleutelfiguur binnen de SVB gaf in een interview aan dat de hoeveelheid verantwoordingsinformatie voor de raad van bestuur zo groot is, dat men soms het overzicht verliest. Hierdoor kan het voorkomen dat men direct in gesprek gaat met personen binnen de organisatie om te beoordelen of de organisatie voldoende in control is, los van de bestaande informatiestromen. Volgens de respondent moet er binnen de interne beheersstructuur worden nagedacht over hoe de veelheid aan informatie voor interne sturing beperkt of meer gedoseerd aangeboden kan worden.

Andere respondenten binnen de SVB onderschrijven naast de externe verantwoordingslast ook de hoge interne verantwoordingslast. In dat verband is ook opgemerkt dat de SVB een groot bedrijf is, waar de (veelheid aan) informatie die voor het ene orgaan binnen de organisatie minder nuttig is, voor een ander onderdeel binnen de organisatie wel waardevol kan zijn.

Op het gebied van de verantwoordingsinformatie en de P&C-cyclus benoemen de respondenten als belangrijkste ontwikkeling vaak het meer oog hebben voor de publieke waarden in deze procedures.



HOOFDSTUK 6

Organisatie- en stelselgericht toezicht

Het toezicht door de minister valt uiteen in organisatiegericht en stelselgericht toezicht. Het ministerie voert zelf het organisatiegerichte toezicht uit en de Arbeidsinspectie het stelselgericht toezicht. In dit hoofdstuk werken we de opzet en werking van beide vormen van toezicht uit. Ook zetten we in dit hoofdstuk uiteen met welke andere vormen van toezicht de SUWI-organisaties te maken hebben.

6.1 Zicht houden op UWV en SVB door opdrachtgever en eigenaar

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is conform de Kaderwet zbo's en de wet SUWI bevoegd voor het toezicht op UWV en de SVB. Dit toezicht krijgt het meest duidelijk vorm in het organisatiegericht en stelselgericht toezicht, waarop we verderop in dit hoofdstuk apart ingaan. Toezicht op UWV en de SVB vindt echter ook plaats binnen de reguliere sturingsrelatie tussen het ministerie van SZW en de twee zbo's. In het hiernavolgende noemen we deze vorm van toezicht 'zicht houden', om het onderscheid met (organisatiegericht of stelselgericht) toezicht duidelijk te houden. Het zicht houden gebeurt zowel vanuit de opdrachtgeversrol als de eigenaarsrol:

- De opdrachtgever heeft daarbij aandacht voor de doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitvoering door UWV en het SVB van specifieke wet- en regelgeving en daaruit voortvloeiende dienstverlening (taakgericht toezicht).
- Het zicht houden op UWV en SVB namens de eigenaar richt zich op het bredere organisatieelzijn van de twee zbo's.

Het zicht houden door de opdrachtgever en eigenaar krijgt het meest direct vorm in de reactiebrieven die ambtenaren van de sturingsteams SVB en UWV of eigenaarsondersteuning van het ministerie schrijven over de in het kader van de P&C-cyclus vanuit de zbo's ontvangen tussentijdse verslagen en het jaarverslag. Deze verslagen worden door het ministerie beoordeeld om te controleren of de zbo's hun opdrachten effectief uitvoeren. Bij het opstellen van de reactiebrieven stemmen de sturingsteams ook af met de opdrachtgevende directies van het ministerie.

Ambtenaren van de sturingsteams en de opdrachtgevende directies van het ministerie onderhouden daarnaast tussentijds contact met UWV en de SVB en deze gesprekken bieden ook de mogelijkheden om aan de zbo's terug te geven wat vanuit het perspectief van het ministerie goed gaat en waar verbeteringen mogelijk lijken. Dit kan via formele overleggen en informele contacten.

Tot slot kan bij grote incidenten in de uitvoering van UWV en de SVB worden opgeschaald door een specifiek proces in gang te zetten via bestuursondersteuning. In het document 'handreiking incidenten' staat gedefinieerd wanneer opschaling nodig is. Dit document is van het ministerie van SZW, maar geldt (daar waar het over de uitvoering gaat) ook voor de uitvoeringsorganisaties.

Er staat een definitie in van incidenten: een incident is een plotseling opkomend incident met een schaderisico voor SZW. Het proces dat bij incidenten in werking treedt, is uitvoerig omschreven in de handreiking. Het ministerie van SZW zit dan met alle relevante disciplines aan tafel (bestuursondersteuning, communicatie, desbetreffende DG/IG, vertegenwoordiging vanuit UWV of de SVB als betrokken uitvoerder en wie maar betrokken is).

6.2 Opzet organisatiegericht toezicht

Het organisatiegerichte toezicht is sinds 2016 gepositioneerd als onderdeel van de bredere eigenaarsondersteuning in de afdeling Eigenaarsadvisering (EIG), maar is tegelijkertijd onafhankelijk en herkenbaar. Inhoudelijk wordt het toezicht aangestuurd door de pSG. Het feitelijke team dat zich met het organisatiegericht toezicht bezighoudt, is in de evaluatieperiode gegroeid van 0,5 fte naar 5 fte en bestaat uit een coördinator en vier toezichtmedewerkers. Het team Toezicht valt functioneel onder de DGSZI en de directeur Stelsel en Volksverzekeringen (SV). De medewerkers van het team Toezicht bekleden bewust niet nog een andere rol in relatie tot de aansturing van en het beoordelen van de verantwoording van UWV en de SVB.

Inhoudelijk was het organisatiegericht toezicht sinds 2016 gericht op de uitvoering van taken door de twee zbo's. De kern van dit toezichtbeleid was het opstellen van (meerjarige) risicoagenda's, op basis waarvan geadviseerd werd over eventuele interventies. De risicoagenda's werden gebaseerd op via de sturingslijn ontvangen informatie, (SUWI-) evaluaties en informatie van andere toezichthouders als de accountantsdiensten en Audit Committee's van de zbo's en de toenmalige Inspectie SZW. Hierbij werd een 'single audit'-benadering gehanteerd, waarbij op basis van ingebouwde controles werd vertrouwd op de ontvangen informatie.

In de jaren 2019 en 2020 is er een aantal evaluaties uitgevoerd die aan de basis staan van hoe nu het toezicht op UWV en de SVB is georganiseerd en functioneert. Het gaat daarbij onder andere om de evaluatie van sturing en toezicht binnen de SUWI-keten uit 2020 en evaluaties van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk. De verschillende evaluaties resulteerden voor het organisatiegericht toezicht in de aanbevelingen om te stoppen met risicoagenda's, het versterken van de bemensing van het organisatiegericht toezicht, het gebruik van alternatieve bronnen en het doen van eigen onderzoeken. De aanbevelingen zijn door het ministerie verwerkt in het toezichtbeleid 'Toezicht op UWV en SVB – Uitgangspunten' (2021), dat geldt tot en met 2025.

De focus van het huidige organisatiegerichte toezicht dat het team Toezicht uitvoert, is het functioneren van de interne en externe governance van de zbo's in relatie tot de continuïteit, inclusief de driehoek.

Het organisatiegericht toezicht heeft een aanvullende en verdiepende functie gekregen in relatie tot sturing en verantwoording, het interne risicomanagement, de interne controle en kwaliteitsbewaking binnen de zbo's zelf, het toezicht daarop door de interne auditdiensten van de zbo's en het toezicht en de controle door de Arbeidsinspectie, de CIO/CISO SZW, de ADR en de ARK. De huidige werkwijze van het team is om, op basis van een jaarplan, via zogenaamde verkenningen zelfstandig informatie te verzamelen over het functioneren van de twee uitvoeringorganisaties. Dit moet de eigenaar extra stuurinformatie opleveren, naast de reguliere informatie-uitwisseling tussen de zbo's en het ministerie van SZW. De resultaten van de verkenningen van het team Toezicht worden dan ook besproken in de reguliere overlegcyclus in de driehoek 'eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer'.

De selectie van onderwerpen voor verkenningen die in het toezichtjaarplan worden opgenomen vindt risicogericht plaats. Er wordt gekeken naar hoge risico's voor burgers, het functioneren en de continuïteit, of de samenwerking met SZW, evenals naar zaken waar weinig of tegenstrijdige informatie vanuit de uitvoeringsorganisaties over bekend is. Het team Toezicht houdt hiertoe doorlopend, via monitoring, de ontwikkelingen en de knelpunten bij op het gebied van UWV, de SVB en de aansturing vanuit het ministerie van SZW. Hieronder vallen de strategische risicoanalyses die UWV, de SVB en het ministerie zelf opstellen, de Kamerstukken, onderzoeken en directe gesprekken met stakeholders van binnen en buiten de organisaties. Het team vraagt daarnaast beleidsdirecties en stafdirecties van het ministerie, de auditdiensten van de zbo's, de strategische afdelingen van de zbo's, leden van de bestuursraad en de raden van bestuur input te leveren op de lijst van mogelijke onderwerpen voor verkenningen. Op basis van de verkregen input komt het team tot een conceptjaarplan, dat door de pSG wordt vastgesteld. Het proces om tot een jaarplan te komen, wordt elk jaar geëvalueerd en (indien nodig) voor het volgende jaar aangescherpt met als doel om de juiste onderwerpen te selecteren.

In de evaluatieperiode 2020-2024 heeft het team Toezicht veertien verkenningen afgerond. De titels van deze verkenningen hebben we opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

6.3 Opzet stelselgericht toezicht

De Arbeidsinspectie houdt vanuit het programma 'Toezicht SUWI/Toezicht Sociaal Domein' onafhankelijk toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen. Het gaat hier dus niet alleen om de uitvoering door de SVB en UWV, maar ook om de uitvoering door gemeenten en de wisselwerking tussen de verschillende partijen. De hier beschreven toezichtstaak is vastgelegd in artikel 37 van de wet SUWI. Met haar toezicht biedt de Inspectie onafhankelijk inzicht in de werking van het brede stelsel van werk en inkomen, in mechanismen, kansen en knelpunten. Daarbij wordt het perspectief van de burger, van wie de bestaanszekerheid in het geding kan zijn, uitdrukkelijk betrokken en gehoord. De Inspectie reikt de bevindingen aan aan de uitvoering, beleid en politiek, zodat herziening van de wet- en regelgeving, het beleid en de uitvoering waar nodig kan plaatsvinden en de publieke dienstverlening aan de burger kan worden verbeterd. De Arbeidsinspectie heeft in haar rol geen handhavende bevoegdheden richting UWV, de SVB en de gemeenten.

In de een na laatste zin van de voorgaande alinea staat een belangrijk verschil met het organisatiegericht toezicht, namelijk dat de Inspectie (ook) nadrukkelijk de toezichtswerkzaamheden ziet in het belang van beleid en politiek. Haar toezichtproducten worden bijvoorbeeld altijd aangeboden aan de Tweede Kamer, vergezeld door een appreciatie van beleid. Het organisatiegerichte toezicht is daarentegen in de eerste plaats bedoeld voor de minister die op UWV en de SVB toezicht moet houden, met de pSG als gemandateerde voor het organisatiegerichte toezicht. Belangrijk verschil is verder dat het stelselgericht toezicht zich niet beperkt tot de SUWI-organisaties UWV en SVB, maar ook op hoe gemeenten met hun uitvoering van sociale zekerheidsregeling bijdragen aan de doelen van de sociale zekerheid om mensen te voorzien van werk en bestaanszekerheid. Tot slot is het belangrijk dat de Arbeidsinspectie rechtstreeks aan de minister rapporteert, terwijl in de vorige paragraaf is aangegeven dat het organisatiegericht toezicht inhoudelijk wordt aangestuurd door de pSG. De Arbeidsinspectie is met andere woorden onafhankelijk van de ambtelijke organisatie van de minister gepositioneerd.

Het team dat zich binnen de Arbeidsinspectie bezighoudt met het programma 'Toezicht SUWI/Toezicht Sociaal Domein' van de inspectie bestaat momenteel uit tien tot twaalf mensen. De jaarprogrammering van het team is opgenomen in het organisatiebrede jaarplan van de Arbeidsinspectie. Dit geldt ook voor de meerjarenagenda die de Arbeidsinspectie elke vier jaar actualiseert. De jaarprogrammering komt tot stand op basis van een omgevingsanalyse en strategische analyses die het team zelf uitvoert. Hierbij worden beleidsontwikkelingen en externe ontwikkelingen in acht genomen om risicovolle thema's te identificeren binnen de keten van werken en inkomen en het brede gemeentelijke sociale domein. Het team ontvangt ook vanuit de beleidsdirecties van het ministerie verzoeken tot onderzoek, of een herhaling van eerder uitgevoerd onderzoek. Deze verzoeken worden meegewogen in het proces om te komen tot de jaarprogrammering. De omvang van het team beperkt het aantal onderzoeken dat uitgevoerd kan worden.

In de evaluatieperiode 2020-2024 heeft de Arbeidsinspectie dertien rapporten gepubliceerd die vallen binnen het programma 'Toezicht SUWI/Toezicht Sociaal Domein'. De titels van deze rapporten hebben we opgenomen in bijlage 4 van dit rapport.

De inspectie is momenteel bezig om een structurele monitor op te zetten waarvoor informatie aangeleverd moet worden door verschillende stakeholders op het werkterrein. De monitor zal gebruik maken van vragenlijsten die zowel aan uitvoeringsprofessionals als aan burgers (klanten van UWV) worden voorgelegd. De vragenlijst zal ingaan op aspecten als duidelijkheid en toegankelijkheid van de dienstverlening, samenwerking tussen verschillende instanties, werkdruk van uitvoerders en de inzet van discretionaire ruimte. De monitor wordt eerst bij UWV uitgerold en later bij de SVB en de gemeenten. Het hoofddoel van de monitor is het in beeld brengen van de dienstverlening en de doeltreffendheid van die dienstverlening in het stelsel van werk en inkomen. Op basis van die inzichten kan worden gesignaleerd waar risico's bestaan voor een niet-doeltreffende uitvoering. Daarnaast kunnen – wegens het structurele karakter van de monitor – ontwikkelingen en mogelijke trends over langere tijd in beeld worden gebracht. Tot slot, en in aansluiting op het bovenstaande, draagt de monitor bij aan het verbeteren van het maken van keuzes voor het jaarplan.

6.4 Overige toezichthouders

UWV en de SVB hebben ook met andere toezichthouders te maken dan die in de vorige paragrafen zijn benoemd. Specifiek op het gebied van IT bij de zbo's hebben de CIO en CISO van het ministerie van SZW bijvoorbeeld een toezichtrol. De CIO SZW verzamelt informatie over de IT-governance, het IT-landschap en grote projecten bij de zbo's om de eigenaar te kunnen adviseren over eventuele risico's ten aanzien van de continuïteit en stabiliteit, en om afwijkingen van rijksbrede kaders –voor zover van toepassing– te kunnen signaleren. De CISO monitort of er afwijkingen zijn van het rijksbrede kader op het gebied van informatiebeveiliging bij de zbo's en adviseert de eigenaar hierover. De informatievoorziening van de zbo's aan de CIO en CISO verloopt via de eigenaar.

Van belang in het geheel van controle, toezicht en verantwoording rond UWV en de SVB zijn verder ook externe partijen als de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (ARK). De ADR is de onafhankelijke interne auditor van de rijksoverheid en doet onderzoek naar sturing, beheersing en verantwoording. Onder meer kijkt de ADR jaarlijks naar de dechargeverlening en budgettoekenning aan de zbo's door de minister. De ARK is een Hoog College van Staat en de onafhankelijke externe auditor van het Rijk en controleert de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van de rijksoverheid. De ARK voert onderzoek uit bij zowel de ministeries als bij de zbo's.

6.5 Beleving van de werking in de praktijk: organisatiegericht toezicht

Organisatiegericht toezicht versterkt volgens de Algemene Rekenkamer

In het verantwoordingsrapport bij het Jaarverslag 2023 van het ministerie van SZW constateert de ARK dat het toezicht op de SVB en UWV is versterkt (pagina 17). Er valt in de toelichting die de ARK in zijn rapportage geeft, te lezen dat de toezichthouder in het verleden vaak kritisch was op de informatie die de minister gebruikte om te oordelen hoe de organisaties functioneerden. De Rekenkamer zag namelijk dat de minister zich in het verleden overwegend baseerde op de informatie die de SVB en UWV zelf gaven en vonden dat de minister deze informatie moest aanvullen met eigen waarnemingen en onderzoek.

De Rekenkamer constateert in het verantwoordingsrapport 2023 nu dat de minister in haar rol van toezichthouder meer capaciteit op haar ministerie ter beschikking heeft voor het organisatietoezicht op de SVB en UWV dan enkele jaren geleden. Hierbij benoemt de Rekenkamer ook dat de medewerkers die de minister in het organisatiegericht toezicht ondersteunen met een kritische houding werken aan de concrete invulling van het toezicht. Er is geïnvesteerd in de relatie met de SVB en UWV en het versterken van het netwerk met belanghebbenden. Het ministerie vult de informatie die het (standaard) van de SVB en UWV ontvangt nu dus met het organisatiegericht toezicht aan met eigen onderzoek. De Rekenkamer geeft verder in het verantwoordingsrapport aan dat ze ziet dat de minister bekend is met de risico's die er zijn in de bedrijfsvoering van de SVB en UWV. En de Rekenkamer ziet ook dat de minister de uitvoering bevraagt over de beheersing van deze risico's.

De Rekenkamer onderschrijft in zijn rapportage tot slot het belang van organisatiegericht toezicht namens de minister. Men geeft aan dat in de relatie tussen de minister en de zelfstandige bestuursorganen altijd een zekere spanning bestaat als gevolg van de onderlinge afhankelijkheid. De organisaties zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering, maar tegelijkertijd wordt de minister door de Tweede Kamer aangesproken over de uitkomsten van het gevoerde beleid. Zeker als publieke belangen in de knel komen, heeft de minister van SZW informatie nodig van de SVB en UWV om te weten welke maatregelen nodig zijn. En ook moet zij goed kunnen volgen of die maatregelen de problemen oplossen. De Rekenkamer verwijst in zijn rapportage op dit punt naar de problemen in de uitvoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) door UWV³⁵.

Ervaringen UWV en SVB

We gaan nu in op de beleving bij UWV en de SVB over het organisatiegericht toezicht.

Uitvoerders opnieuw kritisch over meerwaarde organisatiegericht toezicht

Ten tijde van onze vorige evaluatie van sturing en toezicht binnen de SUWI-keten was het organisatiegerichte toezicht bij SZW minimaal ingericht. Sinds die evaluatie zijn in de beleving van het ministerie onze aanbevelingen, evenals die van verschillende andere onderzoekers (onder andere ARK en ADR), opgevolgd.

Het doel om de Eigenaar aanvullend inzicht te bieden op bepaalde onderwerpen is risicogericht en zo 'licht' mogelijk ingevuld door het laten uitvoeren van verkenningen door het team Toezicht. Desondanks leverden de interviews met UWV en SVB, net als in onze vorige evaluatie van sturing en toezicht, een negatief beeld op ten aanzien van de door de uitvoeringsorganisaties ervaren meerwaarde van het organisatiegerichte toezicht.

De verklaring die de respondenten van UWV en de SVB in deze evaluatie gaven voor de beperkte meerwaarde is ook identiek als in 2020 door ons opgetekend. Men geeft namelijk aan dat het onafhankelijk toezicht ook in de nieuwe opzet de organisaties geen inzicht oplevert in nieuwe risico's. Ook wordt het inzicht in al bekende risico's niet op een eerder moment gesignaleerd of verder verdiept. Wat hierbij volgens de respondenten van UWV en de SVB meespeelt is dat de interne risicosystemen steeds beter werken en de eigen auditcommissies de raden van bestuur scherp houden op het gebied van de risico's die binnen de organisaties spelen.

In reactie op de bovenstaande twee alinea's heeft het team Toezicht aangegeven dat de reden waarom het organisatiegericht toezicht nog onvoldoende werkt, juist het feit is dat de zbo's (met name UWV) hun medewerking laten afhangen van de 'meerwaarde' die zij zelf zien bij een onderwerp van een verkenning. Volgens het team mag het zien van meerwaarde door een onder toezicht gestelde echter nooit een voorwaarde zijn om een toezichthouder al dan niet toegang of informatie te geven. Het team heeft in haar reactie aangegeven dat de huidige inrichting van het organisatiegerichte toezicht als de best mogelijke optie wordt gezien, rekening houdend met de aanbevelingen uit eerder onderzoek (waaronder die uit onze vorige evaluatie) en het feit dat de inbedding onveranderd moest blijven.

Ondanks de kritiek op de huidige toegevoegde waarde, heeft de SVB in reactie op onze tussentijdse nota van bevindingen aangegeven dat organisatiegericht toezicht wenselijk en noodzakelijk is vanwege de omvang van de geldstromen en de hoeveelheid persoonsgegevens die beheerd worden. De SVB stelt dat dit toezicht zich zou moeten richten op twee typen onderwerpen om meer waarde toe te voegen: de effecten van de uitvoering van taken door de SVB voor de burger en het functioneren van de driehoek tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

³⁵ Paragraaf 4.4.2 Verantwoordingsonderzoek Rapport bij het Jaarverslag 2023, Algemene Rekenkamer (2024).

Ook UWV heeft op dit onderdeel van onze tussentijdse nota van bevindingen gereageerd. Hier heeft de organisatie aangegeven dat toezicht wel degelijk te zien als iets anders dan verantwoording, sturing of beleidsinformatie. Het toezicht is nu echter vooral gericht op incidenten, terwijl het organisatiegericht toezicht zich volgens UWV juist strategisch moet focussen op zaken die anders aan de aandacht ontsnappen – de incidenten van morgen. Men herhaalt in de reactie dat goed toezicht geen dubbele vragen stelt en de agenda van organisatiegericht toezicht goed afstemt. Door de juiste vragen te stellen en de toezichtsdruk te verminderen, helpt het toezicht UWV de organisatie scherp en in control te houden.

Organisatiegericht toezicht levert extra toezichtslast op

Daarnaast is door respondenten van UWV en de SVB – net als in de vorige evaluatie – benoemd dat het organisatiegericht toezicht, zeker nu deze zelf verkenningen uitvoert, de organisaties extra werk (toezichtlast) oplevert. Dit terwijl de verantwoordingslast uit hoofde van de reguliere P&C-cyclus door de zbo's al als hoog ervaren wordt. De respondenten noemden in dit verband ook dat ze te maken hebben met andere toezichthouders zoals de ARK en de ADR. Ook dit draagt bij aan een hoog ervaren toezichts- en verantwoordingslast. Het punt dat organisatiegericht toezicht in de nieuwe opzet de verantwoordingslast van zbo's verder heeft verhoogd, wordt niet gedeeld door het team Toezicht zelf. Ten eerste zijn verantwoording en toezicht formeel twee verschillende functies in een systeem van checks and balances. De informatie-vragen uit hoofde van het organisatiegericht toezicht kunnen volgens het team dan ook niet meegenomen worden als verantwoordingslast, maar eerder dan als toezichtlast. De reactie van de uitvoerders dat het organisatiegericht toezicht leidt tot een verdere toename van hun verantwoordingslast zien de respondenten van het team Toezicht dan ook meer als bewijs dat de zbo's het organisatiegerichte toezicht nog steeds een onnodige toevoeging vinden.

Dat de zbo's nu vinden dat het organisatiegerichte toezicht er met eigen waarnemingen (verkenningen) 'bij' is gekomen ten opzichte van een aantal jaar geleden vindt het team ook niet juist. Het is namelijk eerder zo dat het organisatiegerichte toezicht met ook eigen waarnemingen en onderzoek er al veel eerder had moeten zijn; ook uit de vorige evaluatie van Berenschot bleek dat het organisatiegericht toezicht onvoldoende was ingericht.

In ons interview met het team Toezicht is verder aangegeven dat men het organisatiegerichte toezicht zo licht mogelijk heeft proberen in te richten, maar wel zo dat deze functie zoals bedoeld kan worden uitgeoefend. Dit betekent dat de verkenningen bedoeld zijn als compacte onderzoeken om mogelijke risico's beter te begrijpen, terwijl ze de toezichtslast zo min mogelijk verhogen. De respondenten van het team Toezicht gaven wel aan dat de verkenningen vaak langer duren dan nodig vanwege de weerstand en de tijd die de zbo's nodig hebben om de toegang van het team tot de organisaties te regelen.

Team Toezicht heeft aangegeven dat, zelfs als de verkenningen de rvb's zouden informeren over 'blinde vlekken' voor de interne sturing van hun organisaties, men niet verwacht dat de zbo's zouden instemmen met de (extra) ervaren controledruk door organisatiegericht toezicht. Het beeld bestaat dat de zbo's niet altijd openstaan voor nader onderzoek naar (mogelijke) blinde vlekken. Daarnaast geeft het gebrek aan toegang tot de organisatie het team de indruk dat het niet de bedoeling is dat nieuwe risico's voor de interne sturing worden opgespoord.

Ervaringen team Toezicht

We gaan nu in op de ervaringen van het team Toezicht.

Team Toezicht voelt zich gehinderd in zijn werk

Het team Toezicht heeft in 2023/2024 een zelfevaluatie uitgevoerd op het gebied van het organisatiegericht toezicht dat het team uitvoert bij UWV en de SVB. De input voor de zelfevaluatie is op verschillende manieren verkregen. Zo heeft de Auditdienst Rijk een workshop met het team Toezicht uitgevoerd en zijn er daarnaast gesprekken gevoerd met diverse stakeholders binnen en buiten het ministerie. De volgende belangrijkste inzichten hebben wij uit de rapportage over de zelfevaluatie op een rij gezet:

- Het team Toezicht werkt zelfstandig en heeft een directe rapportagelijijn naar de pSG, maar ervaart afhankelijkheid van de strategische directies van zbo's bij het uitvoeren van verkenningen.
- Er is een duidelijke scheiding tussen het team dat zich vanuit het ministerie bezighoudt met reguliere aansturing sturing van de twee zbo's en het team Toezicht. Hier is bewust voor gekozen.
- Het team Toezicht ervaart moeilijkheden, vooral bij UWV, bij het verkrijgen van documenten en bij het zelfstandig kunnen overleggen met de gesprekspartners, wat de uitvoering van de verkenningen vertraagt.

- Het team Toezicht werkt goed samen met de verschillende stakeholders en heeft een netwerk opgebouwd voor informatie-uitwisseling, maar de samenwerking wordt niet altijd als gelijkwaardig ervaren.
- Het proces voor het toezichtjaarplan kan efficiënter.
- Het team Toezicht is transparant over de werkwijzen en de bevindingen, maar de terugkoppeling naar de stakeholders kan naar eigen beleving beter en er zijn gemengde gevoelens over de actieve openbaarmaking van de toezichtproducten.

Wij hebben voor onze evaluatie ook zelf het team Toezicht geïnterviewd. De hiervoor beschreven bevindingen uit de zelfevaluatie zijn in dat interview opnieuw door de respondenten naar voren gebracht. Overkoepelend leverde het interview ons echter het beeld op dat het team in zijn taakuitvoering aanzienlijke weerstand ervaart vanuit UWV, en in mindere mate vanuit de SVB, tegen het delen van informatie en het kunnen uitvoeren van onafhankelijk onderzoek. Hierbij speelt vooral mee dat de organisaties vinden dat het team beter gebruik moet maken van wat UWV en de SVB het ministerie al aan informatie hebben aangeleverd. De verantwoordingsinformatie die de organisaties aanleveren moet bepalen waarop nog organisatiegericht toezicht nodig is. Nu gebeurt dat volgens de zbo's niet, wat mogelijk een gevolg is van dat er zoveel verantwoordingsinformatie wordt aangeleverd dat onderwerpen/risico's ondersneeuwen en volgens de respondenten van de zbo's onnodig apart door het organisatiegericht toezicht worden opgepakt. Het team Toezicht heeft echter een andere functie dan verantwoording.

De respondenten van het team Toezicht geven aan dat zij op basis van de verkregen verantwoordingsinformatie bepalen waarop vanuit het eigenaarsperspectief verdiept inzicht en meer kwalitatieve inkleuring nodig is. Het team Toezicht betreft bij het opstellen van het toezichtjaarplan ook de strategische risicoanalyses van de zbo's. De diepgang van de verkregen informatie die dat hen oplevert, is echter vaak beperkt.

Het team gaf in het interview aan vaak al bij het opstellen van een plan van aanpak voor een te verkennen onderwerp weerstand bij UWV te ervaren om mee te werken. Ook krijgen de teamleden het idee dat ze zich steeds moeten verantwoorden over de aanleiding van een verkenning, terwijl in hun ogen het proces voorafgaand aan de selectie van het onderwerp zorgvuldig is uitgevoerd en daarbij ook de zbo's hebben betrokken. Respondenten geven aan dat ze bij de uitvoering van de verkenningen vooral afhankelijk zijn van de toestemming van de strategische directie bij UWV om toegang te krijgen tot de documenten en over de toewijzing van gesprekspartners.

Het lukt het team niet altijd om de juiste personen te spreken te krijgen. Het selecteren van de respondenten kost bij UWV vaak ook heel veel tijd, wat leidt tot langere doorlooptijden van verkenningen. UWV geeft zelf aan zich hier niet in te herkennen. De respondenten van UWV geven aan dat zij juist ervoor zorgen dat SZW Toezicht de juiste stukken ontvangt en de juiste mensen weet te spreken.

Overigens kwam uit het interview met het team Toezicht ook naar voren dat het team buiten de verkenningen om, complicaties ervaart bij het kunnen spreken van medewerkers van de zbo's om de algemene informatiepositie te onderhouden. In het proces om te komen tot het ontwikkelen van het toezichtjaarplan ervaart men deze afhankelijkheid. Men merkt dat het niet mogelijk is om met alle gremia binnen de zbo's te kunnen spreken om onderwerpen te kunnen selecteren. Als voorbeeld ter verduidelijking werd het volgende incident bij de SVB aangehaald. Het team Toezicht wilde ook de ondernemingsraad spreken over de risico's die de OR ziet binnen de SVB-organisatie. De SVB gaf aan dit niet wenselijk te vinden. Of de ondernemingsraad dit zelf ook niet wenselijk achtte, daarover verschillen de SVB en het team Toezicht van mening, zoals blijkt uit de reacties op de conceptversie van dit rapport.

De ervaren weerstand bij de uitvoeringsorganisaties beperkt volgens het team Toezicht de effectiviteit van zijn toezichtactiviteiten. De verkenningen leiden nu vaak niet tot het gewenste verrijkte beeld door de beperkte toegang tot informatie en de ervaren defensieve houding. Het team heeft de werkprocessen zo helder mogelijk ingericht – gebaseerd op gangbare auditprocessen – waardoor zij concluderen dat het probleem vooral ligt in de acceptatie van de twee zbo's dat organisatiegericht toezicht voor de taakuitoefening van de minister een noodzakelijkheid is.

Ongelukkige dubbelrol pSG?

In het interview met het team Toezicht kwam over het hiervoor beschreven incident met de SVB ook naar voren dat het zich daarbij onvoldoende gesteund voelt door de pSG. Dit kan volgens de respondenten verklaard worden door de constructie dat de pSG zowel de eigenaarsrol heeft richting SVB, alsook inhoudelijk het organisatiegericht toezicht aanstuurt.

De pSG gaf overigens in het interview aan de dubbele rol in de praktijk niet altijd een even werkbare constructie te vinden. Zij gaf aan het logisch te vinden om de toezichtsverantwoordelijkheid voor UWV en de SVB elders binnen het departement te beleggen.

Aanbeveling opgevolgd

Wij hebben in onze vorige evaluatie van sturing en toezicht binnen de SUWI-keten de aanbeveling gedaan om het onafhankelijk organisatiegericht toezicht zo aan te passen dat het ministerie van SZW beter zicht krijgt op de dilemma's waar de zbo's in de uitvoering voor staan. Een praktische suggestie die wij destijds in dit verband in ons rapport hebben gedaan, was om de werkagenda van het organisatiegericht toezicht deels te laten bepalen door de uitvoeringsrisico's die de auditcommissies van de zbo's signaleren. Beide hebben namelijk een gedeeld belang inzake risicomanagement.

In het gesprek met het team Toezicht zijn we nagegaan wat met deze aanbeveling is gedaan. Hieruit werd duidelijk dat er gebruikgemaakt wordt van de aandachtspunten, agenda's en documenten van de auditcommissies van de zbo's voor de identificatie van onderwerpen voor de toezichtprogrammering. Met de interne auditdiensten van UWV en de SVB wordt periodiek gesproken naar aanleiding van hun plannen, rapportages en verslagen. Deze informatie wordt ook gebruikt voor de toezichtprogrammering. Het team Toezicht bij UWV heeft bijvoorbeeld in 2024 afgezien van een verkenning naar het strategische personeelsbeleid, omdat de interne Auditdienst van UWV al een audit uitvoerde naar dit onderwerp. De vragen van team Toezicht konden hierin worden meegenomen. De interactie met de interne auditdiensten van de zbo's ervaart het team als werkbaar voor het verkrijgen van inzicht in risico's en uitdagingen binnen de organisaties. Onze interviews met de auditdiensten van UWV en de SVB bevestigen het beeld dat er afstemming is met het team Toezicht.

Ervaringen SZW

Diverse respondenten van het ministerie van SZW geven in interviews aan dat het organisatiegericht toezicht de kennispositie van het ministerie heeft versterkt. Tijdens en na de validatiesessie in de analysefase van ons onderzoek met vertegenwoordigers van het ministerie is het beeld uit de interviews herbevestigd en verder toegelicht. Er is aangegeven dat deze vorm van toezicht inderdaad aanvullend verdiepend inzicht oplevert voor de minister en medewerkers van het departement (zowel eigenaarsadviseurs als de coördinerend opdrachtgever). Hierbij gaat het niet zozeer om meer inzicht in de bekende risico's, maar om een dieper inzicht in het dagelijkse functioneren van de organisaties ('het reilen en zeilen binnen de organisatie'). De aanvulling op de reguliere verantwoordingsstukken, zorgvuldig geformuleerd door strategisch medewerkers van de zelfstandige bestuursorganen (zbo's), bestaat daarbij dan juist uit eigen waarnemingen door de medewerkers van het team Toezicht.

De zbo's hebben hierbij, met andere woorden, geen volledige controle over de informatie die wordt verzameld. Het doel van het organisatiegericht toezicht is om inzicht te krijgen in het welzijn van de organisaties en de uitvoeringscontext, aangezien de minister uiteindelijk verantwoordelijk is voor de continuïteit en het functioneren ervan. Bij het informeren van de minister over het welzijn van de organisaties is het daarom cruciaal om niet volledig afhankelijk te zijn van de organisaties zelf. In de validatiesessie is ook aangegeven dat het organisatiegericht toezicht daarnaast regelmatig een aanscherpende en aanjagende functie heeft, wat de interne sturing van de zbo's wel degelijk ten goede komt. Een voorbeeld is dat de SVB, na de start van een verkenning van het team Toezicht naar strategisch personeelsbeleid bij de organisatie, zich meer is blijven richten op het verkrijgen van strategisch inzicht in kritieke functies.

6.6 Beleving van de werking in de praktijk: stelselgericht toezicht

UWV en de SVB ervaren geen meerwaarde van stelselgericht toezicht

Onze interviews bij UWV en de SVB leverden ook voor het stelselgerichte toezicht op dat respondenten een negatief beeld hebben over de meerwaarde die het de organisaties zelf oplevert. Men kon in de interviews dan ook geen concrete voorbeelden noemen waarin rapporten van de Arbeidsinspectie tot aanpassingen van het uitvoeringsbeleid hebben geleid. De rapporten brengen volgens de respondenten van UWV en de SVB overwegend informatie over kennis die bij de uitvoering al bekend is. In de reactie op onze tussentijdse nota van bevindingen heeft UWV het hiervoor beschreven beeld enigszins genuanceerd. UWV geeft aan dat de organisatie het onderzoek van de Arbeidsinspectie naar niet-gebruik van regelingen goed heeft kunnen gebruiken in een knelpuntenbrief aan de Tweede Kamer.

In het interview dat wij met de Arbeidsinspectie hielden, gaven de respondenten aan de kritiek vanuit de uitvoeringsorganisaties te kennen. Er is daarbij aangegeven dat men denkt dat het negatieve oordeel van UWV- en de SVB-respondenten over de meerwaarde van de onderzoeken van de Arbeidsinspectie mede ingegeven is door het feit dat de organisaties in het algemeen ambivalent staan tegenover toezicht van buiten.

De respondenten van de Arbeidsinspectie gaven verder ook aan dat het in de praktijk genuanceerder ligt. UWV heeft bijvoorbeeld dit voorjaar (rond de dag van de publieke dienstverlening) aan bevindingen uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie over niet-gebruik in het kader van de Toeslagenwet gerefereerd en de organisatie gebruikt de onderzoeksbevindingen ook om aan te geven waar verbetering in haar uitvoering nodig was.

Meer in het algemeen is het volgens de respondenten van de Arbeidsinspectie bijvoorbeeld nuttig voor de uitvoeringsorganisaties dat de Arbeidsinspectie vaak veel aandacht heeft voor het burgerperspectief met betrekking tot de uitvoering en hier een onafhankelijk onderzoek naar doet. De Arbeidsinspectie ziet zich verder ook niet als 'waakhond' richting UWV en de SVB omdat het stelselgericht toezicht een andere rol vervult dan het organisatiegericht toezicht.

De Arbeidsinspectie benadrukte in het interview verder dat men niet alleen ten behoeve van de uitvoering van UWV en het SVB het stelselgericht onderzoek uitvoert. Het stelselgericht toezicht vindt ook plaats ten behoeve van de gemeentelijke uitvoering, het beleid en de politiek. In ons interview is aangegeven dat bij het beleid en de politiek zeker wel meerwaarde gerealiseerd wordt met de onderzoeksrapporten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit Kamervragen die soms naar aanleiding van de rapporten van de toezichthouder worden gesteld. Ook weet men dat de beleidsafdelingen veelvuldig gebruik maken van de rapporten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat vanuit deze afdelingen de Arbeidsinspectie gevraagd wordt voor een herhalingsonderzoek. Ook in de interviews met het ministerie van SZW wordt dit aangegeven. Het gegeven voorbeeld in het interview zijn de onderzoeken die de Arbeidsinspectie uitvoerde naar niet-gebruik van regelingen.

De Arbeidsinspectie gaf in het interview aan dat UWV en de SVB over het algemeen goed meewerken aan de stelselonderzoeken, hoewel er soms koudwatervrees is bij nieuwe initiatieven zoals de structurele monitor die nu wordt opgezet.

Inzake het stelselgericht onderzoek hebben de respondenten van UWV tot slot specifiek aangegeven dat men de indruk heeft dat de Arbeidsinspectie in haar werkzaamheden onvoldoende voortbouwt op wat al is onderzocht. Zo wilde de Arbeidsinspectie voor bepaalde onderzoeken in de evaluatieperiode cliënten van UWV gaan interviewen. Dit levert de organisatie heel veel (organisatorisch) werk op, terwijl UWV ook zelf klantonderzoek uitvoert dat dus hergebruikt kan worden. De Arbeidsinspectie heeft naar aanleiding van deze reactie aangegeven wel degelijk eerst de beschikbare informatie op te vragen bij de uitvoeringsorganisaties, zodat er in principe alleen naar relevante informatie wordt gevraagd dat nog ontbreekt. Belangrijk op dit punt is echter wel dat de Arbeidsinspectie als onafhankelijke toezichthouder niet altijd en niet volledig kan bouwen op de informatie die een organisatie zelf intern beschikbaar heeft. De Arbeidsinspectie voelt zich uit hoofde van de kwaliteit van haar onderzoek en haar onafhankelijke positie, dan ook verplicht om bepaalde informatie ook zelfstandig te verzamelen. Ter verduidelijking werd het voorbeeld gegeven dat klantwaarderingen van bepaalde werkprocessen van UWV in het onderzoek van de Arbeidsinspectie verschilden van de resultaten uit eigen onderzoeken van UWV. Dat is volgens de Arbeidsinspectie verklaarbaar (via meerdere routes), maar onderschrijft volgens de respondenten ook het belang om op gezette tijden als onafhankelijk toezichthouder zelf zaken vast te stellen.



HOOFDSTUK 7

SZW-sturing op BKWI, IB en gegevens-uitwisseling

Binnen de SUWI-keten werken de SUWI-organisaties UWV, SVB en gemeenten samen op het terrein van gegevensuitwisseling. Dit hoofdstuk behandelt de vraag hoe de minister het BKWI en IB aanstuurt, evenals de bredere gegevensuitwisseling binnen de SUWI-keten, en hoe dit in de praktijk wordt ervaren.³⁶

³⁶ Gezien onze onderzoeksoopdracht richt dit hoofdstuk zich specifiek op (de aansturing van) BKWI en IB en *niet* op het brede thema van gegevensuitwisseling. Er wordt dus *niet* gestreefd naar een volledig beeld van alle actoren en ontwikkelingen in het brede veld van gegevensuitwisseling.

7.1 Gegevensuitwisseling binnen de SUWI-keten

Goed functionerende informatieprocessen in het SUWI-stelsel met betrouwbare systemen zijn noodzakelijk voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de sociale zekerheid. Gegevensuitwisseling is hierbij een middel en niet een doel op zich. De uitvoeringsorganisaties UWV, SVB en gemeenten hebben namelijk tijdig betrouwbare, relevante en tijdige informatie nodig om hun werk goed te kunnen doen en de cliënt snel en naar behoren te bedienen. Deze informatie wordt door de cliënt aangeleverd, binnen de uitvoeringsorganisaties zelf gegenereerd of verkregen van partijen van buiten het stelsel van Werk en Inkomen.

Informatie die over cliënten bekend is bij UWV, de SVB en de gemeenten, wordt uitgewisseld met partijen binnen en buiten het SUWI-stelsel. De belangrijkste gronden om informatie tussen de verschillende partijen uit te wisselen, zijn in de wet omschreven. Bij de uitvoering van wet- en regelgeving moet de cliënt ervan op aan kunnen dat de overheid een passend niveau van beveiliging realiseert om misbruik of oneigenlijk gebruik van de persoonsgegevens te voorkomen. Tegelijkertijd is de noodzaak om gegevens te verwerken en uit te wisselen groter dan ooit, mede vanwege urgente vraagstukken op het gebied van werk en bestaanszekerheid, zoals het functioneren van de arbeidsmarkt en schuldenproblematiek.

De afgelopen twee decennia heeft gegevensuitwisseling een enorme ontwikkeling doorgemaakt, en deze evolutie is nog lang niet voltooid. BKWI (Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen) en het IB (Inlichtingenbureau) ondersteunen een steeds groter geheel van ketens, binnen en buiten SUWI. Bovendien is er vanuit de politiek en de maatschappij steeds meer (kritische) aandacht voor de wijze waarop gegevens worden gedeeld en beveiligd.

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe de minister aanstuurt op gegevensuitwisseling in het SUWI-stelsel. Eerst beschrijven we de opzet van de sturing op de gegevensuitwisseling. Daarna gaan we in op (de rol van) de twee belangrijkste organisaties in de gegevensuitwisseling, namelijk het BKWI en het IB. Tot slot beschrijven we de feitelijke werking in de praktijk.

Wettelijke grondslag gegevensuitwisseling

De grondslagen om binnen het domein van werk en inkomen gegevens te verstrekken tussen publieke dienstverleners onderling en aan andere partijen zijn wettelijk vastgelegd. Het Besluit SUWI is daarbij een nadere uitwerking van wat er in de SUWI-wet over gegevensuitwisseling is geregeld. Het gaat dan met name om de volgende aspecten:

- **Eenmalige uitvraag van gegevens:** Artikel 5.2a van het Besluit SUWI beschrijft welke soort gegevens op grond van de artikelen 33a, tweede lid, en 35, vijfde lid, van de Wet SUWI, 14, eerste lid, van de IOAW, 14, eerste lid, van de IOAZ en 53a, eerste lid, van de Participatiewet niet van de belanghebbende worden verkregen en uit welke bron deze gegevens afkomstig zijn.
- **Centrale rol van BKWI:** het BKWI vervult een centrale rol in de gegevensuitwisseling binnen het SUWI-stelsel. Het beheert het afsprakenstelsel van de Gezamenlijke Elektronische Voorzieningen SUWI (GeVS) en de centrale voorziening voor gegevensuitwisseling tussen de SUWI-partijen. Verderop lichten wij dit nader toe.
- **De rol van het IB:** de taken en verantwoordelijkheden van het IB zijn beschreven in het Besluit SUWI.³⁷
- **Regels voor fraudeaanpak:** Het Besluit SUWI bevat ook regels voor de aanpak van fraude door middel van gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekende gegevens.

De minister geeft UWV, de SVB en de gemeenten de opdracht om, binnen de wettelijke kaders, afspraken te maken over de inrichting, kwaliteit en veiligheid van gegevensuitwisseling binnen de SUWI-keten.

³⁷ Alsook omschreven in de statuten van het IB (als stichting).

GeVS/Suwinet³⁸

Effectieve gegevensuitwisseling in het SUWI-stelsel is alleen mogelijk met de juiste ICT-ondersteuning. Artikel 62 van de wet SUWI geeft aan dat UWV, de SVB en gemeenten gezamenlijk de opdracht hebben om een elektronische voorziening voor de gegevensuitwisseling voor werk en inkomen in stand te houden. Sinds 2002 worden door overheidsorganisaties (persoons)gegevens uitgewisseld in het domein van Werk en Inkomen door middel van Suwinet. Suwinet is een digitaal netwerk en informatiesysteem dat gebruikt wordt voor de gegevensuitwisseling tussen verschillende organisaties die betrokken zijn bij werk, inkomen en sociale zekerheid in Nederland. Het doel van Suwinet is om een efficiënte en veilige uitwisseling van persoonsgegevens en bedrijfsgegevens mogelijk te maken tussen instanties zoals UWV, gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Belastingdienst, en andere relevante partijen. Er worden alleen gegevens uitgewisseld voor zover daar een wettelijke grondslag en doelbinding voor is.

In het Besluit SUWI is vastgelegd dat UWV ten behoeve van de gezamenlijke zorg voor de instandhouding van de elektronische voorzieningen beheertaken belegd bij een afzonderlijk en herkenbaar organisatieonderdeel van UWV. Dit onderdeel van UWV is bij de invoering van de wet SUWI opgezet, namelijk het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI). Het BKWI beheert Suwinet en zorgt voor de operationele werking en beveiliging.

Taakverdeling BKWI en IB bij gegevensuitwisseling

Naast het BKWI speelt ook de Stichting Inlichtingenbureau (IB) een belangrijke rol binnen de gegevensuitwisseling van de wet SUWI. De taakverdeling tussen beide organisaties bij de gegevensuitwisseling in de SUWI-keten is als volgt: ³⁹

- BKWI is in het SUWI-stelsel de centrale broker. De kerntaak van het BKWI is het beheer, de inrichting en beveiliging van Suwinet en het ondersteunen van gebruikers bij het gebruik hiervan. Het BKWI werkt primair voor de SVB, UWV en de gemeenten maar ondersteunt in toenemende mate ook gegevensuitwisseling met andere overheidsorganisaties,

zoals de RDW, het CJIB, het Kadaster en de Belastingdienst (binnen de kaders van SUWI). ⁴⁰ Voor hun dienstverlening voor werk, inkomen en schulden haalt het BKWI gegevens op bij UWV, de SVB en de gemeenten en ook bij (basis-)registraties als de BRP, RDW, DUO, Kadaster, Belastingdienst en NHR. Inzet hierbij is dat een burger bekend is op het moment dat deze sociale zekerheid nodig heeft (eenmalige uitvraag en hergebruik van gegevens).

- BKWI is, naast centrale broker, ook beheerder van het afsprakenstelsel. De SUWI-partijen maken onderling en gezamenlijk, met de beheerder van de centrale voorziening, afspraken op de deelgebieden van informatie-uitwisseling binnen de SUWI-keten. De beheerder faciliteert de totstandkoming van de gezamenlijke afspraken, ziet toe op de samenhang en actualiteit van de afspraken en op niet-strijdigheid daarvan met gemeenschappelijke, overheidsbrede afspraken. De gemaakte afspraken worden voor akkoord voorgelegd aan het ketenoverleg. De afspraken vinden uiteindelijk hun weerslag in diverse concrete producten, zoals de Keten Service Level Agreement, het SUWI-Gegevens Register, de SUWI-Ketenarchitectuur en de Verantwoordingsrichtlijn Privacy & Beveiliging GeVS.
- Het IB vervult de rol van informatieknooppunt voor met name gemeenten. Het IB is in 2001 opgericht op initiatief van het ministerie van SZW, in overleg met de VNG. Het IB is voornamelijk actief in het veld van werk en bestaanszekerheid, maar levert ook diensten in domeinen als onderwijs, zorg, schulden en schuldhelpverlening. Het Inlichtingenbureau vervult in de SUWI-keten de rol van decentrale broker. De oprichting van het IB had als doel om de uitwisseling van (persoons)gegevens tussen gemeenten en overheidsinstanties eenvoudiger te maken. Waar gemeenten voorheen zelf informatie bij deze instanties moesten ophalen om hun taken uit te kunnen voeren, doet het Inlichtingenbureau dit sindsdien voor hen. Dit scheelt gemeenten veel tijd en geld, omdat het aanleveren van informatie nu via één informatieknooppunt loopt: het Inlichtingenbureau. Het Inlichtingenbureau participeert naast de SUWI-keten in een aantal andere ketens binnen het domein van werk en inkomen, zorg (Wmo en jeugdwet), onderwijs, lokale belastingen, schulden en schuldhelpverlening.

³⁸ Suwinet wordt ook wel de Gemeenschappelijke elektronische Voorziening (GeVS) genoemd. Suwinet is het centrale deel van de GeVS dat wordt beheerd door BKWI. De andere onderdelen van de GeVS worden beheerd door de SUWI-uitvoeringsorganisaties zelf en door het IB. De GeVS beweegt zich met de toevoeging van het uitwisselingsmechanisme matchingsgegevens naar een overkoepelend afsprakenstelsel.

³⁹ We merken hierbij op dat de focus van dit onderzoek ligt op het SUWI-stelsel. Het BKWI zorgt echter voor gegevensuitwisseling met meer partijen buiten het SUWI-stelsel. De gegevens van UWV, SVB en gemeenten - in hun rol als bronhouder - levert het BKWI aan afnemers als IND, DUO, CAK en Justid. Aan gemeenten levert het BKWI gegevens voor onder meer taken op het gebied van belastingen, vroegtijdige schooluitval, Leefgeld Oekrainers en Burgerzaken. Daarnaast ondersteunt het BKWI de gegevensuitwisseling voor de berekening van de beslagvrije voet (BVV) voor onder andere SVB, CJIB, LBIO, gemeenten en waterschappen. Ook het takenpakket van het IB is breder dan alleen het SUWI-stelsel. Dit deel van het takenpakket van het BKWI en het IB valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

⁴⁰ Het BKWI maakt voor zijn dienstverlening gebruik van verschillende gegevensbronnen. Bronhouders zijn onder meer UWV, de SVB, de gemeenten, de Belastingdienst, DUO, RDW en het Kadaster. Afnemers van de diensten van het BKWI zijn met name de gemeenten, de SVB en UWV.

Samenvattend werkt het IB dus primair voor gemeenten, terwijl het BKWI met name gericht is op (landelijk werkende) uitvoeringsorganisaties. Een ander verschil tussen het BKWI en het IB is dat het IB informatieproducten ontwikkelt, waarin gegevens worden vertaald in informatie. De producten van BKWI daarentegen zijn vooral gericht op het ontsluiten en transporteren van gegevens.

7.2 Aansturing stelsel van gegevensuitwisseling SUWI

Gedurende de onderzoeksperiode is bij het ministerie van SZW een afdeling Gegevensbeleid ingericht. Deze afdeling staat voor verantwoord gegevensgebruik dat bijdraagt aan effectieve en efficiënte dienstverlening aan burgers en ter ondersteuning van de handhaving op het terrein van werk en bestaanszekerheid. Richting het BKWI en het IB vervult deze afdeling de rol van coördinerend opdrachtgever. Zij adviseren de opdrachtgevers over de aanpak, het beleggen van gegevensdiensten en het hergebruik van bestaande afspraken en voorzieningen. Daarnaast signaleren en interveniëren ze bij het verstrekken en uitvoeren van opdrachten en zullen zij, waar nodig, opdrachten prioriteren gezien de beschikbare ontwikkelcapaciteit. Daarnaast heeft de afdeling Gegevensbeleid een stelselrol, waarbij zij zorgen voor sturing van en toezicht op het stelsel van gegevensuitwisseling (SUWI) en sturing van en toezicht op dit stelsel, alsook evaluatie met de SUWI-partijen en onderhouden van de (wettelijke) kaders daarover.

De minister heeft binnen het stelsel van gegevensuitwisseling in de eerste plaats de rol als stelselverantwoordelijke. Dit houdt in dat SZW verantwoordelijk is voor de goede werking van het gehele SUWI-stelsel, waarin de gegevensuitwisseling tussen verschillende partijen plaatsvindt. Het stelsel van gegevensuitwisseling bestaat voor wat betreft de gegevensknooppunten hoofdzakelijk uit het IB en het BKWI, zoals eerder toegelicht. Governance-structuren verschillen tussen het BKWI, dat onder de verantwoordelijkheid van UWV valt, en het IB, dat als zelfstandige stichting onder beperkte directe controle van de minister van SZW en VNG opereert.

Richting het IB is het ministerie (samen met VNG) verantwoordelijk voor het toezicht op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wettelijke taken, voor het toezicht op goed en verantwoord beheer van publiek geld, de werking van het beleid dat de basis vormt voor de taakuitvoering door IB en de verantwoording aan het parlement over het gevoerde beleid. Daarnaast is het ministerie verantwoordelijk voor het creëren van een wettelijke grondslag voor verwerkingen door het IB (welke gegevens er verwerkt worden) en het bepalen van de AVG-rol van het IB.

Het BKWI is onderdeel van UWV, zonder een eigen rechtspersoonlijkheid. Daarmee valt het onder de verantwoordelijkheid van UWV. Het BKWI is een zelfstandig en herkenbaar organisatieonderdeel van UWV. Het ministerie heeft een specifieke P&C-cyclus met het BKWI, wat onderdeel uitmaakt van de grotere P&C-cyclus tussen UWV en SZW. BKWI kent op die manier enerzijds een zelfstandige P&C-cyclus, en anderzijds een deel (jaarplan en stukken, zoals beschreven in de regeling SUWI art. 5.3 en art 5.10a), wat onderdeel uitmaakt van de P&C-cyclus van UWV.

Reacties van het ministerie middels de opgavebrief (met aandachtspunten voor komend jaar) zijn andersom ook altijd onderdeel van de UWV-uitwisseling. Bij formele overleggen tussen het ministerie en het BKWI sluiten altijd UWV-werknemers aan, vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheid die bij UWV is belegd. Wel is de minister van SZW politiek aanspreekbaar op het functioneren van het BKWI. Binnen SZW is zowel het opdrachtgeverschap als de eigenaarsrol van het BKWI belegd.

In het vervolg van dit hoofdstuk werken wij de aansturing van BKWI en het IB verder uit.

Manieren waarop SZW kan sturen op BKWI en IB/gegevensuitwisseling

De belangrijkste manieren waarop het ministerie van SZW kan sturen op BKWI en IB/gegevensuitwisseling zijn:⁴¹

- **Regelgeving en beleid:** SZW stelt de kaders en beleidsregels vast voor de werking van het stelsel en bepaalt welke gegevensverwerkingen noodzakelijk zijn. De minister van SZW is verantwoordelijk voor het beleid dat de basis vormt voor de taakuitvoering van het stelsel en de daaraan gerelateerde wetgeving, de wet SUWI.
- **Sturingsmodel:** de sturing op de gegevensuitwisseling is gelaagd. De taken en verantwoordelijkheden van SZW, UWV, SVB, VNG/Gemeenten, IB en BKWI zijn daarbij eenduidig bepaald langs de lijn van strategische, tactische en operationele aspecten. SZW richt zich hierbij primair op de strategische aspecten. UWV, de SVB en de gemeenten hebben hierbij de wettelijke taak om gezamenlijke afspraken te maken over het SUWI-gegevensregister, de Verantwoordingsrichtlijn SUWI, de Keten-service level agreement en de ketenarchitectuur.
- **Opdrachtgeverschap:** verschillende beleidsdirecties van SZW treden op als opdrachtgevers voor specifieke taken van het BKWI en het IB. Dit betekent dat zij opdrachten formuleren, de uitvoering monitoren en zorgen voor de financiering van deze taken.
- **Financiering:** SZW financiert de wettelijke taken van het BKWI en een deel van de taken van het IB, waarmee het ministerie invloed uitoefent op de activiteiten en prioriteiten van beide organisaties.
- **Toezicht en controle:** SZW heeft een toezichthoudende functie om te controleren of de gegevensuitwisseling doeltreffend, doelmatig en in overeenstemming met wet- en regelgeving plaatsvindt. Dit toezicht strekt zich uit tot naleving van normen en afspraken door gebruikers van gegevensdiensten.
- **Planning en Control (P&C)- en gesprekscyclus:** SZW heeft gezamenlijk met het IB en het BKWI een P&C- en gesprekscyclus opgesteld. De P&C- en gesprekscyclus zorgen voor periodieke evaluatie en bijsturing van de activiteiten van beide organisaties.

Voor een uitgebreidere beschrijving van de manieren waarop SZW kan sturen op gegevensuitwisseling verwijzen wij naar het document 'Notitie Visie op de besturing van de gegevensuitwisseling via IB en BKWI' van 1 december 2023.

7.3 Aansturing BKWI

Zoals hiervoor aangegeven doorloopt het BKWI een aparte P&C-cyclus met het ministerie van SZW, die onderdeel uitmaakt van de P&C-cyclus tussen UWV en SZW. In de Wet, Besluit en Regeling SUWI zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van deze P&C-cyclus. In de praktijk betekent dit dat het jaarplan en jaarverslag van het BKWI als afzonderlijke bijlage bij het jaarplan en -verslag van UWV worden gevoegd. SZW stuurt de opgavebrief (met aandachtspunten voor het komende jaar; voorheen heette dit de 'meibrief') en reactiebrieven op jaarplan en jaarverslagen van het BKWI altijd als onderdeel van de UWV-brieven. Bij formele overleggen tussen SZW en BKWI schuiven altijd UWV-werknemers aan vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheid van UWV.

De *eigenaarsrol* voor UWV/BKWI is belegd bij de secretaris-generaal (SG). Binnen SZW zijn diverse beleidsdirecties actief als opdrachtgever richting het BKWI, waarbij de afdeling Gegevensbeleid optreedt als coördinerend opdrachtgever. Tot slot was er een Ketenoverleg (met vertegenwoordigers van UWV, VNG, SVB, IB en SZW) actief dat een besluitvormende rol vervulde in de aansturing van de SUWI-taken van het BKWI. In 2024 is een nieuwe opzet van de overlegstructuur voor de gegevensuitwisseling vastgesteld en gestart. De redenen om het Ketenoverleg anders in te richten waren de volgende ambities:

- Meer sturen vanuit ontwikkelingen in beleid en dienstverlening zoals arbeidsmarktinfra en proactieve dienstverlening (de vraag is leidend).
- Inspelen op een bredere inzet van afspraken en voorzieningen voor specifieke ketens en domeinen (werk, inkomen, schulden) door ze generieker te regelen.
- Zaken te kunnen doen op het juiste niveau.

Er is daartoe gewerkt aan een overlegstructuur dat bestaat uit de volgende onderdelen:

- Een strategisch overleg wat zich richt op de koers op hoofdlijnen.
- Overleggen die per domein de vraag van beleid en dienstverlening vertalen naar gewenste afspraken en voorzieningen voor gegevensuitwisseling, vooralsnog voor werk en inkomen.
- Een besluitvormend tactisch overleg over het afsprakenstelsel en de voorzieningen en domeingroepen die deze overleggen voeden en adviseren.

Voor de nieuw ingestelde overleggen is vervolgens in het document 'Voorstel optimaliseren overleggen Governance' (van 28 juni 2024) het profiel van elk overleg uitgewerkt: taken, agenda, bemensing en frequentie.

⁴¹ We merken hierbij op dat gegevensuitwisseling een middel is om bepaald beleid te realiseren (en niet een doel op zich).

7.4 Aansturing IB

Het Inlichtingenbureau (IB) is een overheidsstichting die in 2001 door het ministerie van SZW in goed overleg met de VNG is opgericht. Het IB is tevens een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) op basis van de Wet SUWI (en onderliggende regelgeving).

Het IB ontvangt jaarlijks van het ministerie van SZW een rijksbijdrage gebaseerd op een meerjarig financieel kader. Daarnaast wordt het IB voor ongeveer een derde van zijn jaarbudget door de VNG gefinancierd voor dienstverlening op het Wmo- en Jeugdwettersrein. Voor een klein deel (3%) wordt het IB gefinancierd door het ministerie van OCW.

Het IB heeft een vijfkoppig bestuur. De bestuursleden worden benoemd door het ministerie van SZW (drie leden, inclusief de voorzitter) en VNG (twee leden). Het bestuur is primair zelf verantwoordelijk voor een goede uitvoering van publieke taken door het IB. De directeur van het IB legt verantwoording af aan het bestuur. De minister heeft echter ook bevoegdheden jegens het IB, die zijn vastgelegd in het Besluit SUWI, de Regeling SUWI en de statuten van de stichting. In de statuten is bijvoorbeeld geregeld dat de minister het bestuur kan vervangen bij wanbeheer en dat het IB toestemming van de minister nodig heeft voor het uitvoeren van taken buiten de SUWI-keten.

Het IB doorloopt een jaarlijkse P&C-cyclus met het ministerie van SZW. Onderdeel daarvan is dat het IB een jaarplan, begroting en jaarverslag opstelt en er periodiek overleg op ambtelijk niveau plaatsvindt tussen het IB en SZW. Een dergelijke cyclus bestaat ook voor de opdrachtverlening van de VNG en het ministerie van OCW in de richting van het IB. Voorheen werd gewerkt met halfjaarverslagen. Dit jaar vindt een pilot plaats waarbij met tertaalverslagen wordt gewerkt, dus drie keer per jaar in plaats van twee keer per jaar. Dit is daarmee een intensievere vorm van verantwoording. De verantwoording van het IB wordt daarmee gelijkgetrokken met UWV en de SVB, die ook met een tertaalcyclus werken.

De VNG en het IB werken op tal van terreinen en op verschillende niveaus samen. Om deze (strategische) samenwerking op het gebied van de gemeentelijke dienstverlening in het sociaal domein te versterken hebben het IB en de VNG in april 2024 een *samenwerkingsovereenkomst* vastgesteld.

7.5 Onderzoek 'Grip op gegevensuitwisseling'

In de vorige beleidsdoorlichting van het SUWI-stelsel van maart 2021 staat aangegeven dat de gegevensuitwisseling binnen het SUWI-stelsel zich in de afgelopen jaren betrouwbaar heeft getoond. Geconstateerd werd dat de enige werkelijke onvolkomenheid de wijze is waarop de *verantwoordelijkheid* voor gegevensuitwisseling is belegd. Het ministerie van SZW heeft naar aanleiding van deze bevinding de governance van het BKWI en het IB laten onderzoeken. De resultaten van dit onderzoek zijn beschreven in het rapport 'Grip op gegevensuitwisseling. Eindrapport onderzoek naar de governance van de Stichting Inlichtingenbureau en BKWI' van november 2022. Gezien de relevantie van dit rapport voor dit onderzoek, gaan we in deze paragraaf uitgebreid in op de conclusies en aanbevelingen van dit rapport.

Overkoepelende ontwikkelingen en knelpunten

In het rapport werden drie overkoepelende ontwikkelingen uitgewerkt die van belang zijn voor de context en het nadenken over aanpassingen in de governance van het IB en het BKWI:

1. Het takenpakket van het BKWI en het IB is in de afgelopen jaren fors verbreed
2. In de politiek en de maatschappij wordt steeds kritischer gekeken naar gegevensuitwisseling
3. Er zijn plannen voor een fundamenteel andere inrichting van gegevensuitwisseling.

De onderzoekers constateren in het rapport dat in de governance van het IB en het BKWI zich vier overkoepelende knelpunten voordoen:

1. Er is weinig regie gevoerd op het stelsel van gegevensuitwisseling.
2. Er is weinig toezicht op gegevensuitwisseling.
3. Er is nog geen sprake van een gedeelde visie op de toekomst van het stelsel.
4. Er zijn twijfels over de wendbaarheid en robuustheid van de dienstverlening van het IB en het BKWI.

We gaan nu nader in op de knel- en aandachtspunten die in dit onderzoek werden benoemd ten aanzien van de governance van het BKWI en het IB.

Governance BKWI: knel- en aandachtspunten

In het rapport 'Grip op gegevensuitwisseling' staat dat de positie van het BKWI binnen het stelsel ambigue is:

- Enerzijds is het BKWI formeel onderdeel van UWV – het BKWI valt direct onder de raad van bestuur van UWV.
- Anderzijds heeft het een eigen planning-en-controlcyclus en een eigen budgetvaststelling door de minister, en is er in die zin ook sprake van een eigenstandige sturingsrelatie tussen de minister en het BKWI.
- Tot slot wordt het BKWI inhoudelijk aangestuurd door het zogenaamde opdrachtgeversberaad, bestaande uit UWV, de SVB en de gemeenten.

De knelpunten in de governance van het BKWI zijn als volgt samengevat:

- De positionering van het BKWI als onderdeel van UWV is complex.
- De positionering van het BKWI binnen UWV kan een risico op ongelijkwaardigheid opleveren
- Het is onduidelijk hoe ketenoverstijgende keuzes worden gemaakt
- Het BKWI vervult verschillende rollen in de SUWI-governance
- De AVG-verantwoordelijkheden voor het centrale deel van de Suwinet/GeVS zijn niet goed belegd.

Governance IB: knel- en aandachtspunten

Voor het IB gaat het rapport in op de volgende knel- en aandachtspunten:

- De democratische controle op het Inlichtingenbureau is minder sterk dan bij bestuursorganen.
- Ook gemeenten dragen belangrijke verantwoordelijkheden in de richting van het IB.
- De politieke verantwoordelijkheid van de minister van SZW ten opzichte van het IB is niet altijd duidelijk.
- Het IB valt niet onder de reikwijdte van de Wet open overheid (Woo).
- Opdrachtgevers van het IB ervaren dat het IB beperkt aanstuurbaar is.
- Het zicht van de minister van SZW op de effecten van gegevensuitwisseling door het IB is beperkt.

Varianten voor toekomstige governance

Om in te spelen op bovenstaande knelpunten, zijn in het onderzoek verschillende varianten voor de toekomstige governance van het BKWI en het IB beschreven. Deze varianten zijn door de onderzoekers stuk voor stuk gewogen aan de hand van een beoordelingskader.

Conclusies en adviezen

De conclusies en adviezen van het rapport ten aanzien van het **BKWI** vatten we als volgt samen:

- De verwerkingsverantwoordelijkheid voor de verwerkingen in het door BKWI beheerde centrale deel van de GeVS ligt bij UWV. De minister van SZW is als stelselverantwoordelijke aan zet om met de verwerkingsverantwoordelijken tot werkbare afspraken te komen over de verwerkingen in het centrale deel van de GeVS, zodat duidelijk is welke partijen waarop en waarvoor aanspreekbaar zijn, zeker bij incidenten zoals datalekken en betrokkenen hun rechten uitoefenen.
- Daarnaast wordt geadviseerd om een eenduidig sturingsmodel in te richten voor de ketens waarin het BKWI werkt.
- Voor de positionering van het BKWI worden in dit stadium geen ingrijpende wijzigingen geadviseerd. De weging van de varianten in het rapport laat zien dat elk alternatief voor de huidige positionering nieuwe vragen of mogelijke risico's oplevert. Het ministerie van SZW is in samenspraak met partijen eerst aan zet om een richtinggevende strategie op te stellen voor de inrichting van (het stelsel van) gegevensuitwisseling. Afgeleid daarvan zijn keuzes over (onder meer) de positionering van het BKWI aan de orde.

Dit zijn de belangrijkste conclusies en adviezen van het rapport ten aanzien van het **IB**:

Het IB is een aanbieder van informatiediensten die landelijke stelselvoorzieningen levert, maar zich grotendeels richt op de dienstverlening aan gemeenten. Bij dit karakter past een interbestuurlijke positionering, met zeggenschap voor zowel de centrale als decentrale overheden. Positionering van het IB als overheidsstichting is de enige rechtsvorm die ruimte geeft om een organisatie zoals het IB expliciet 'tussen' Rijk en medeoverheden te positioneren. Betrokken partijen als het ministerie van SZW en de VNG vinden de privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid van het IB een ingewikkeld construct. Er bestaat echter op dit moment geen construct dat aan alle relevante wensen en voorwaarden voldoet.

De onderzoekers zien desondanks ruimte om aan een belangrijk deel van de ervaren knelpunten tegemoet te komen door de aansturing van het IB te versterken binnen de bestaande positionering. Daarvoor beschrijven zij verschillende verbeterstappen:

1. De betrokkenheid van het ministerie van SZW en de VNG bij het IB kan worden versterkt. Specifiek wordt geadviseerd om de VNG te betrekken in het gesprek tussen het ministerie en het IB over de continuïteit van het IB.
2. Geadviseerd wordt om een transitie van het bestuursmodel van het IB in te zetten. Een bestuursmodel met (een directeur-bestuurder en) een raad van toezicht zorgt voor een minder zware bestuurlijke invulling aan de kant van het IB, waardoor duidelijker is dat het IB eerst en vooral uitvoerder van wettelijke taken en opdrachtnemer van het ministerie van SZW en de VNG is.
3. Ten derde worden er mogelijkheden gezien om tegemoet te komen aan het door opdrachtgevers ervaren gebrek aan grip op het IB, door een traject te initiëren waarin opdrachtgevers en het IB in gesprek gaan en afspraken maken over een nieuwe balans tussen de gewenste grip op het IB en de voor de taakuitvoering van het IB benodigde vrijheidsgraden. Daarin zou de zeggenschap van het ministerie over de invulling van de generieke stelselvoorzieningen die het IB levert, worden vergroot.
4. Ten vierde is het volgens het rapport gewenst om het keten- en afnemersperspectief in de sturing op het Inlichtingenbureau meer gewicht te geven. Er wordt aangeraden om voor alle taken van het IB een afnemersberaad, klantenpanel of vergelijkbaar platform in te stellen.
5. Ten vijfde worden er mogelijkheden gezien om het door de Kamer geconstateerde gebrek aan democratische controle op het IB te verminderen. Dat kan onder andere door voor alle taken die het IB uitvoert in opdracht van ministeries te voorzien in een wettelijke verankering. Dat zorgt voor een extra waarborg voor de democratische legitimering van de taakuitvoering door het IB. De materiële voordelen van het creëren van een wettelijke basis voor alle taken zijn echter beperkt.
6. Ten zesde worden er opties geschetst om het zicht van de Kamer op het Inlichtingenbureau te versterken, bijvoorbeeld door de minister van SZW de jaarplannen en jaarverslagen van het IB aan de Kamer te laten sturen en de Kamer de ruimte te bieden om hierover in gesprek te gaan.
7. Ten zevende schetst het rapport mogelijkheden om de Kamer beter te informeren over de taakuitvoering van het IB op de beleidsterreinen buiten het SZW-domein, voor zover die raken aan de verantwoordelijkheid van andere ministeries (de taken van het IB in het VWS- en OCW-domein).

Aanvullend op bovenstaande adviezen die specifiek op het BKWI en het IB betrekking hebben, bevat het rapport ook een aantal meer algemene adviezen om tegemoet te komen aan de knelpunten die zich manifesteren in de bestaande governance, namelijk:

- het op de korte termijn versterken van het (toe)zicht op gegevensuitwisseling
- het versterken van de regie van het ministerie van SZW op gegevensuitwisseling. Het gaat dan onder meer om het sturen op meer eenduidigheid in de keuzes rond gegevensuitwisseling bij nieuwe beleidsinitiatieven, zodat die zijn in te passen in het bredere stelsel, in de bestaande architectuur en bij de daarin geldende principes en waarborgen. Onderdeel van die regierol zou ook het opstellen van een samenhangende visie moeten zijn.

Daarnaast is het volgens het rapport nodig om per keten te verhelderen welke rollen partijen hebben in de sturing. Dat geldt bijvoorbeeld bij de verdeling van AVG-rollen voor de SUWI-keten, en de rolverdeling tussen het ministerie van VWS als stelselverantwoordelijke voor de taken van het IB in de Wmo- en JW-keten ten opzichte van de VNG als opdrachtgever voor deze taken en de minister van SZW. Aanvullend op deze verbeterstappen wordt aanbevolen om parallel in te zetten op het doorontwikkelen van sturing en samenwerking, via een gezamenlijk ontwikkeltraject van de betrokken organisaties.

Tot slot is het advies om na drie jaar te evalueren of de (mede naar aanleiding van het rapport 'Grip op gegevensuitwisseling') gezette stappen tot voldoende verbeteringen in het stelsel hebben geleid en of daarmee de toekomstbestendigheid voldoende is geborgd.

7.6 Beleving van de werking in de praktijk

We gaan nu in op de beleving van de werking in de praktijk. We hebben hierbij de focus gelegd op de beleving van de sleutelpartijen in de gegevensuitwisseling: SZW, VNG, BKWI en IB.

Beleving SZW en opvolging adviezen rapport 'Grip op gegevensuitwisseling'

Vanuit het ministerie van SZW is aangegeven dat alle aanbevelingen en adviezen uit het rapport 'Grip op gegevensuitwisseling' planmatig worden opgevolgd. De doorlooptijd van de implementatie verschilt per advies. In samenwerking met de genoemde partijen is onder meer het volgende opgeleverd:

- Zoals eerder toegelicht is een visie op de besturing van de gegevensuitwisseling via het IB en het BKWI opgesteld (notitie van 1 december 2023). Dit document is vastgesteld in het Ketenoverleg van maart 2024.
- Ook is in 2024 gewerkt aan een nieuwe opzet van de overlegstructuur voor de gegevensuitwisseling van het GeVS-stelsel. In het document 'Voorstel optimaliseren overleggen Governance' van 28 juni 2024 wordt dit toegelicht en uitgewerkt. In het Ketenoverleg van juli 2024 is dit document vastgesteld. Onderliggend aan de notitie over het optimaliseren van de governance is het document 'Taken en rollen gegevensuitwisseling SUWI' van 23 mei 2024 opgeleverd, met daarin een beschrijving van de taken en rollen van de partijen in het SUWI-stelsel.
- In het document 'Evaluatie Toezicht GeVS/Suwinet' (8 november 2024) is een evaluatie van het toezicht op GeVS/ Suwinet opgenomen. Op basis hiervan is een voorstel ontwikkeld voor het verbeteren van de informatiebeveiliging. Er is tevens een toezichtarrangement en een interventieprotocol GeVS/Suwinet ingericht voor de gegevensuitwisseling. Dit is behandeld in het managementoverleg Afspraken & Voorzieningen van november 2024.
- De werking van het coördinerend opdrachtgeverschap van IB/BKWI is beschreven.
- De uitgangspunten en werkwijze van de afdeling Gegevensbeleid is uitgewerkt en vastgelegd in het document 'Toolbox afdeling Gegevensbeleid'.

Wat betreft de opvolging van de adviezen, merken we aanvullend nog op dat in het jaarverslag van het IB in 2023 is gewerkt aan de volgende aanbevelingen:

- Op basis van deze aanbevelingen heeft het ministerie van SZW in goed overleg met het bestuur van het Inlichtingenbureau en de VNG ervoor gekozen om het huidige bestuursmodel te vervangen door een raad van toezicht-model met een directeur-bestuurder. Naar verwachting wordt deze aanpassing in 2024 gerealiseerd.
- De minister van SZW deelt in het kader van transparantie sinds 2023 zowel het jaarplan als het jaarverslag van het Inlichtingenbureau met de Tweede Kamer.

Beleving bij VNG

Als vertegenwoordiger van de gemeenten is VNG een belangrijke partner van het BKWI en het IB. We hebben de VNG om die reden ook specifiek geïnterviewd op het onderwerp gegevensuitwisseling binnen het SUWI-stelsel en de rol van het IB en het BKWI daarbinnen. Uit dit interview blijkt dat de VNG de conclusie deelt van het rapport 'Grip op gegevensuitwisseling' dat op alle sturingsrollen verzwaring nodig was, met name vanuit het eigenaarsperspectief op het BKWI en het IB.

Er is -als het gaat om gegevensuitwisseling binnen het SUWI-domein- volgens de respondenten van de VNG sprake van twee (permanente) aandachtspunten, die naar hun aard ook institutioneel verbonden zijn aan de kenmerken van de betrokken partijen:

1. Hoe weet SZW de (complexe) balans goed te houden rondom stelselverantwoordelijkheid, financier en opdrachtgeversverantwoordelijkheid, waarbij van het departement terughoudendheid gevraagd wordt in (te) veel invloed uitoefenen?
2. Hoe kan gezorgd worden voor voldoende inbreng vanuit het perspectief van de gemeenten? Dat is ook een vraag aan de VNG.

Beleving bij het BKWI

We gaan nu in op de beleving bij het BKWI ten aanzien van de wijze waarop sturing op gegevensuitwisseling in de keten plaatsvindt. De bron is het groepsinterview dat we met medewerkers van het BKWI gehouden hebben.

Samenwerking met SZW (opdrachtgever en eigenaar)

Het BKWI ervaart de relatie met het ministerie van SZW als heel goed. Er vindt tweemaandelijks een separaat opdrachtgeversoverleg en eigenaarsoverleg plaats: de ene maand met de opdrachtgever en de andere maand met de eigenaar. Naar de ervaring van het BKWI kan de (interne) afstemming van de eigenaar en opdrachtgever binnen SZW soms wel beter (bijvoorbeeld de herijking van de structurele financiering met betrekking tot het beheer van het BVV).

Het instellen van het coördinerend opdrachtgeverschap -belegd bij de afdeling Gegevensbeleid- heeft geholpen bij het afstemmen van (en met) de verschillende beleidsdirecties binnen het ministerie van SZW die opdrachten verlenen. Het coördinerend opdrachtgeverschap heeft met name geleid tot meer aandacht voor een eenduidige inrichting van de gegevensuitwisseling bij beleidsopdrachten: het inpassen van ontwikkelingen in bestaande voorzieningen, het afsprakenstelsel en de governance (in plaats van er iets nieuws naast zetten). In het coördinerend opdrachtgeversoverleg wordt de voortgang van de verschillende programma's en projecten besproken en afgestemd. Het BKWI doet de suggestie om te kijken naar de mogelijkheden voor een gecombineerd overleg van opdrachtgever/opdrachtnemer/eigenaar.

Het BKWI zou graag zien dat bij het adresseren van een maatschappelijk (beleids)probleem door SZW het beleid en de daarmee samenhangende informatieketen steeds gezamenlijk worden ontworpen, dus niet eerst het beleid en daarna de informatieketen. Daarbij kan winst geboekt worden als bij het opstarten van nieuwe programma's, waar Suwinet een bijdrage aan moet leveren, door het programmateam van SZW eerst wordt geïnventariseerd wat al beschikbaar is of gemaakt kan worden via de GeVS bij het BKWI en andere partijen, om te zorgen dat binnen de digitale overheid hergebruikt wordt wat al beschikbaar is. Het principe zou moeten zijn: 'hergebruik, tenzij'. Dit zorgt voor verkorting van de doorlooptijd van nieuwe ontwikkelingen. De aanbeveling in het rapport 'Grip op gegevensuitwisseling' om het stelsel zo generiek mogelijk in te richten wordt daarmee door BKWI onderschreven.

'Grip op gegevensuitwisseling' rapport

Wat betreft het BKWI zijn de aanbevelingen uit het rapport 'Grip op gegevensuitwisseling' (grotendeels) geïmplementeerd. Een belangrijke aanbeveling uit dit rapport was om door te gaan met het BKWI als afzonderlijk herkenbaar onderdeel van UWV, met enkele aanpassingen. Wat betreft (de risico's van) het BKWI als onderdeel van UWV geeft het BKWI aan dat de ketenbelangen goed gescheiden worden van de organisatiebelangen van UWV. Alle partijen die betrokken zijn bij Suwinet worden gelijk behandeld. Het BKWI is richting de partners in de Suwiketen transparant in de processen, zoals het wijzigingsproces en het portfolioprocess, en daarmee in de prioritering van nieuwe ontwikkelingen. Daarbij heeft het BKWI een aparte P&C-cyclus met een aparte financieringsstroom vanuit het ministerie van SZW.

In overleg met de SUWI-partijen loopt een pilot voor een aanpassing in de P&C cyclus. In plaats van de meibrief is er een opgavebrief en een reactiebrief vanuit UWV/BKWI in plaats van een ontwerpjaarplan. Deze pilot is nog niet afgerond en wordt op dit moment geëvalueerd.

Sturen op publieke waarden

In het afgelopen jaar heeft het BKWI samen met het ministerie van SZW gekeken naar mogelijkheden om te komen tot meer sturing op basis van publieke waarden. Daarvoor ontwikkelt het BKWI een matrix, waarin naast de publieke waarden, de wijze waarop ze kunnen worden gemeten en gemonitord wordt opgenomen. Hierover is het BKWI nog in overleg met het ministerie van SZW en dit zal in 2025 leiden tot een pilot.

Het BKWI is gevraagd om een rol te vervullen in pro-actieve dienstverlening. Het gaat dan om thema's als bestaans-zekerheid, niet-gebruik van voorzieningen en vroegsignalering bij schulden. Een van de belangrijkste uitdagingen bij proactieve dienstverlening is het ontbreken van duidelijke regelgeving en privacykwesties. De sociale zekerheid is namelijk nu nog primair ingericht op reactieve dienstverlening, oftewel de overheid levert pas diensten na een vraag van een burger. Onder coördinatie van het ministerie van SZW wil het BKWI meehelpen om deze uitdagingen aan te pakken.

Risicobeheersing

Het BKWI zorgt voor een veilige gegevensuitwisseling. Daarom is de beveiliging van de uitwisseling van gegevens belangrijk. Het BKWI laat daarom elk jaar een uitgebreide IT-audit uitvoeren. Daarnaast wordt periodiek de continuïteit van dienstverlening van de hostingpartij onderzocht, vindt er een reguliere audit door de auditdienst van UWV plaats, en geeft de accountant een oordeel over de jaarstukken. Verder monitort het BKWI of voldaan wordt aan de Webrichtlijnen. De resultaten van deze onderzoeken worden gedeeld en besproken met de eigenaar.

Daarnaast monitort het BKWI de kwaliteit van de informatiebeveiliging van elke afnemer, dus elke individuele gemeente en ook organisaties als SVB, UWV en IND. Indien een afnemer zich niet houdt aan het normenkader geldt een interventieladder. Het ultieme sanctiemiddel is het afsluiten van de toegang van de betreffende afnemer tot Suwinet.

Beleving bij IB

We hebben voor dit onderzoek ook een groepsinterview gehouden met medewerkers van het IB. Dit leverde het volgende beeld op van de beleving ten aanzien van de (ontwikkelingen in de) sturing op het IB:

- Het IB is overwegend positief over de samenwerking met het ministerie van SZW. Het proces van opdrachtverlening vanuit het ministerie loopt steeds beter. Het proces om het IB eerder te betrekken bij veranderingen in wetgeving die impact hebben op (het takenpakket van) het IB, komt op gang. Het IB hoop dat dit nog verder zal verbeteren en dat meer structureel overleg over dergelijke wijzigingen zal plaatsvinden.
- Voor opdrachten vanuit andere ministeries geldt dat SZW hier akkoord op moet geven.
- Het rapport 'Grip op gegevensuitwisseling' concludeert dat -gezien de positie van het IB in het stelsel- een zelfstandige stichting nog steeds de voorkeur verdient. Het IB heeft als zelfstandige stichting binnen het SUWI-stelsel een autonome positie met vrijheid voor eigenstandig handelen. Het bestuur van het IB heeft bij SZW aandacht gevraagd voor de borging van een passende mate van zelfstandigheid die voortvloeit uit de keuze voor het beleggen van taken bij een zelfstandige stichting in plaats van (bijvoorbeeld) een agentschap.
- Ten tijde van het onderzoek was het nog te vroeg om conclusies te trekken of de verhoging van de frequentie van rapporteren via een tertaalcyclus meerwaarde heeft. Wel is duidelijk dat het een intensieve vorm van verantwoording is voor een relatief kleine organisatie als het IB.
- Wat betreft het risicomanagement bespreekt het management van IB in periodieke risicosessies de status van bestaande en nieuwe strategische risico's, de daaraan gekoppelde maatregelen en de effectiviteit ervan en informeert het bestuur over de uitkomsten. In de jaarcyclus wordt in het jaarplan vooruitgeblikt op (mogelijke) risico's. In het jaarverslag en in de tertaal-verslagen wordt teruggeblikt op dit proces en de uitkomsten ervan. Langs deze weg worden ook de opdrachtgevers en de Tweede Kamer geïnformeerd. In de uitvoeringstoets is er specifiek aandacht voor (risico's op het gebied van) privacy en juridische kaders. Mede gezien de toename van de juridische complexiteit van de vraagstukken is de juridische capaciteit vergroot. Het voldoen aan wet- en regelgeving zijn essentiële kaders voor de dienstverlening van het IB en vragen om een goede afstemming met de opdrachtgevers van het IB.



HOOFDSTUK 8

Sturing op regionaal arbeidsmarktbeleid

De Wet SUWI bepaalt ook dat UWV en de gemeenten moeten samenwerken in de arbeidsmarktregio's. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe de minister in opzet deze samenwerking aanstuurt en hoe dit in praktijk ervaren wordt.

8.1 Taak gemeenten en UWV

Artikel 10 van de Wet SUWI bepaalt dat UWV en de gemeenten moeten samenwerken in de arbeidsmarktregio's. Het gaat hier om samenwerking tussen publieke partijen. Artikel 10a van de Wet SUWI biedt verder een grondslag voor de medebetrokkenheid van werknemers- en werkgeversorganisaties. Dit biedt een basis voor publiek-private samenwerking, hoewel dit beperkt geformuleerd is wat betreft de te betrekken partijen en de inhoud.

De beoogde samenwerking tussen UWV en de gemeenten omvat het gezamenlijk uitvoeren van taken zoals het transparant maken van de arbeidsmarkt, het helpen van mensen aan werk, en het op basis van gezamenlijk beleid bij elkaar brengen van vraag en aanbod. Het onderliggende Besluit SUWI specificeert op onderdelen hoe de regionale samenwerking moet worden vormgegeven. In het huidige besluit is bijvoorbeeld de bepaling opgenomen dat UWV jaarlijks arbeidsmarktregio's vaststelt en centrumgemeenten aanwijst die de regie voeren over de regionale samenwerking. Het besluit regelt ook de verplichting tot het inrichten van gezamenlijke werkgeversservicepunten in de arbeidsmarktregio's. Deze punten moeten diensten bieden zoals het voordragen van geschikte kandidaten en het verstrekken van informatie en advies aan werkgevers. Overall moeten de bepalingen in de Wet en het Besluit SUWI er dus voor zorgen dat er -op het niveau van elke arbeidsmarktregio- een gecoördineerde aanpak is voor het ondersteunen van werkzoekenden en werkgevers, en dat er duidelijke verantwoordelijkheden zijn voor de betrokken instanties. Bij de betrokken instanties gaat het niet alleen om gemeenten en UWV, maar ook om andere instanties die kunnen bijdragen aan een goed werkende regionale arbeidsmarkt. Belangrijk om hierbij te benoemen is dat sinds de wijziging van de SUWI-wet in 2012 de samenwerking tussen UWV en de gemeenten fundamenteel van karakter is gewijzigd. Initieel was het uitgangspunt van de Wet SUWI dat de samenwerking tussen gemeenten en UWV moest resulteren in integrale dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers. Dat hield in dat de gemeenten en UWV samen en het liefst vanuit één gebouw werkzoekenden en werkgevers in de regio geïntegreerde dienstverlening zouden gaan bieden.

In 2012, mede ingegeven door bezuinigingen op apparaatskosten, wijzigde dit door een wijziging in de SUWI-wet naar complementaire dienstverlening. De wettelijke samenwerkings-taak werd dat gemeenten en UWV elkaar in hun eigen dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers zouden gaan aanvullen. Deze samenwerking wordt complementaire dienstverlening genoemd, waarbij beide partijen hun sterke punten inzetten voor een gezamenlijke aanvullende dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers. Het is dus sinds 2012 de taak van de gemeenten en UWV om gezamenlijk invulling te geven aan deze complementaire dienstverlening in de arbeidsmarktregio's. Gemeenten en UWV kregen de taak om te komen tot een gezamenlijk regionaal arbeidsmarktbeleid. In elke arbeidsmarktregio heeft één gemeente de voortrekkersrol gekregen, om publieke en private partijen bij elkaar te brengen. Dit is de centrumgemeente. UWV draagt zorg voor informatie en advies over de arbeidsmarkt. Tevens moest samenwerking tot stand komen op het gebied van werkgeversdienstverlening. Hoewel gemeenten en UWV als uitkeringsverstrekker beide een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het aan de slag helpen van de 'eigen' werkzoekenden, hebben zij beide belang bij een goede werkgeversdienstverlening. De werkgever is gebaat bij samenwerking tussen UWV en de gemeenten, zodat er geen afzonderlijke afspraken met verschillende publieke uitvoeringsorganisaties gemaakt hoeven te worden. Ten slotte dienen zowel de werkzoekenden als de vacatures in een transparant digitaal systeem geregistreerd te worden, om zo werkzoekenden te ondersteunen bij hun eigen verantwoordelijkheid om werk te vinden. Registratie in één systeem is een middel om de arbeidsmarkt transparanter te maken. Doordat alle werkzoekenden en vacatures binnen een regio bij elkaar gebracht worden in één systeem, ontstaan meer mogelijkheden om te matchen. Zowel werkgevers als de werkzoekenden kunnen gebruik maken van dit systeem.

8.2 Aansturing door de minister

De kern van de complementaire dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vanuit UWV en de gemeenten die de Wet SUWI voorstaat is dus een functionele verdeling, waarbij beide partijen doen waar ze het beste in zijn en dat inzetten voor de ander om zo elkaars expertise te benutten. UWV en de gemeenten houden hierbij hun eigen verantwoordelijkheden met eigen targets en eigen sturing. Het gaat dus om netwerksamenwerking. Voor de minister geldt daarbij dat hij UWV wel direct kan aansturen, maar gemeenten niet. Gemeenten hebben verder bij hun uitvoering van de Participatiewet beleidsvrijheid als het gaat om arbeidsmarktbeleid. De minister heeft verder ook geen enkele directe sturingsrelatie met de 'arbeidsmarktregio'. Dit alles beperkt de mogelijkheden van de minister om verticaal te sturen op de samenwerking die binnen arbeidsmarktregio's plaatsvindt tussen UWV, de gemeenten en liefst ook andere publiek-private partijen.

Concrete sturingsmogelijkheden van de minister op de samenwerking die op het niveau van arbeidsmarktregio's plaatsvindt op het terrein van regionaal arbeidsmarktbeleid bestaan dan ook uit de volgende elementen:

1. Het vormgeven en -waar nodig- tussentijds aanpassen van de wettelijke kaders waarbinnen de samenwerking plaatsvindt. Het gaat hier om de bepalingen in de Wet SUWI en onderliggende regelgeving die betrekking hebben op de samenwerkingsopgave aan UWV en de gemeenten op het terrein van het regionale arbeidsmarktbeleid. Bij bepalingen kan het ook gaan om taken die partijen in het regionaal arbeidsmarktbeleid toebedeeld krijgen, zoals bijvoorbeeld het opstellen van een marktbelevingsplan door UWV en gemeenten in het kader van de landelijke banenafpraak. Belangrijk is dat de minister aanpassingen in het wettelijk kader alleen doorvoert in afstemming met gemeenten, UWV en andere landelijke stakeholders bij het arbeidsmarktbeleid.
2. De minister stuurt regelmatig brieven en beleidsnota's naar de Tweede Kamer waarin de voortgang en plannen voor de arbeidsmarkt worden beschreven. De inhoud ervan biedt ook UWV en gemeenten inzicht waar de minister naar toe wil in het beleid dat de samenwerking raakt. De voorgenomen wijzigingen in het kader van de hervorming worden afgestemd in de Landelijke Stuurgroep Infrastructuur.
3. Het beschikbaar stellen van financiële middelen aan de centrumgemeenten voor samenwerking en coördinatie in het regionaal arbeidsmarktbeleid. Het gaat hierbij nu jaarlijks om ongeveer 400.000 euro per arbeidsmarktregio.
4. Als stimulans voor de regionale samenwerking kan de minister ook subsidies beschikbaar stellen ter bekostiging van gezamenlijke, additionele dienstverlening in de regio. Daarnaast kan een aanvullende financiële impuls gegeven worden door middel van een decentralisatie-uitkering of financiële verstrekking. Sinds de vorming van de 35 arbeidsmarktregio's zijn er vanuit het ministerie van SZW vele, tijdelijke financiële impulsen geweest, bijvoorbeeld Matchen op Werk, Perspectief op Werk, Dichterbij dan je denkt en de regionale mobiliteitsteams.
5. Met de wijziging van het Besluit SUWI in 2020 moeten bestuurders van gemeenten en UWV in de arbeidsmarktregio's met ingang van 2021 jaarlijks een uitvoeringsplan voor regionaal arbeidsmarktbeleid vaststellen en evalueren, alsook in het kader van de banenafpraak met een marktbelevingsplan komen. Dat kan worden opgevat als een poging van de wetgever bestuurders tot samenwerking te bewegen en nauwer bij de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid te betrekken. Het is overigens voor de minister niet direct mogelijk om op het nakomen van deze verplichting te handhaven en eventueel consequenties eraan te verbinden als een arbeidsmarktregio zijn verplichtingen niet nakomt. Wel kan de minister hier door middel van toezicht vanuit de Arbeidsinspectie op toezien, waardoor er alsnog een sturende werking van uit kan gaan.
6. Tot slot kan de minister de samenwerkingsopgave van UWV en gemeenten ook proberen aan te sturen door het voeren van ambtelijk en bestuurlijk overleg, het maken van ambtelijke en bestuurlijke afspraken, het voor regionale partijen laten opstellen van handreikingen of het gericht bij UWV en gemeenten inwinnen van inlichtingen over de voortgang van de samenwerking.

8.3 Hervorming arbeidsmarktinfrastructuur

In oktober 2022 heeft het toenmalige kabinet-Rutte IV de Tweede Kamer geïnformeerd dat het de arbeidsmarktdienstverlening structureel wil verbeteren door een hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur. Met de Kamerbrief van april 2024 heeft de Kamer nadere informatie ontvangen over de voorgestelde maatregelen ter verbetering van de gezamenlijke publieke en private dienstverlening voor werk en scholing aan werkzoekenden, werkenden en werkgevers. Met als doel grotere vindbaarheid en toegankelijkheid, evenals meer samenwerking tussen partijen die op dit vlak diensten verlenen. De maatregelen zijn gericht op de volgende vier sporen:

- Het creëren van één regionaal loket per arbeidsmarktregio: het Werkcentrum.
- Het versterken van het van-werk-naar-werk-stelsel.
- Het meer centraal zetten van de ondersteuningsbehoefte.
- Het structureel borgen van een gezamenlijke publiek-private governance.

Het beleidsvoornemen raakt dus ook de governance voor de samenwerking tussen instanties op het terrein van arbeidsmarktbeleid. Om samenwerking tussen publieke en private organisaties te verankeren, is het streven bijvoorbeeld dat er één Landelijk Beraad in iedere arbeidsmarktregio komt en één Regionaal Beraad. Deze beraden moeten meerjarig arbeidsmarktbeleid gaan vastleggen in een meerjarenagenda. Het is de bedoeling dat de centrumgemeenten structureel vanuit het Rijk ook meer middelen krijgen ten behoeve van het organiseren en instandhouden van deze governance. Het hiervoor beschikbaar gestelde budget zou moet stijgen van 400.000 euro per jaar naar 650.000 euro. Hoewel dit bedrag lijkt te stijgen, moeten uit deze extra middelen straks ook de extra structurele personeelskosten van het Werkcentrum gedekt worden, terwijl gelijktijdig de bijdragen voor het regionaal mobiliteitsteam (RMT) en het Leerwerkloket verdwijnen. Verder is het voornemen dat het Rijk voor het bekostigen van de complementaire gezamenlijke dienstverlening binnen het Werkcentrum een tijdelijk budget beschikbaar stelt. De komende jaren reserveert het Rijk hiervoor extra middelen. De impulsfinanciering (die afbouwt in de loop van de tijd) is tevens bedoeld om de transitie naar de nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur bij alle netwerkpartners te accommoderen.

Momenteel werkt het ministerie van SZW samen met de betrokken landelijke stakeholders de verschillende maatregelen in het kader van de hier beschreven hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur uit. Het ministerie was ten tijde van ons veldwerk bezig met de afronding van een conceptwetsvoorstel voor het wijzigen van de Wet SUWI om de beoogde aanpassingen in de arbeidsmarktinfrastructuur te implementeren. Het streven is dat de internetconsultatie op dit conceptvoorstel in november 2024 start, waarna de parlementaire behandeling volgt. Ook het Besluit SUWI moet nog gewijzigd worden op de beoogde aanpassingen; de verwachting is dat het wijzigingsvoorstel op dit besluit in april 2025 ter consultatie wordt aangeboden. Het streven is om de wijzigingen in wet- en regelgeving per 1 juli 2026 te laten ingaan. Het jaar 2025 en het eerste halfjaar van 2026 is voor de arbeidsmarktregio's dan ook een transitieperiode waarin ze zich kunnen voorbereiden op de nieuwe situatie. 2025 is voor de regio's ook het eerste jaar waarin er geen budget meer is vrijgemaakt voor de regionale mobiliteitsteams (een coronaregeling, de financiering stopt eind 2024). Voor het ministerie van SZW is dit een belangrijke reden om de transitie naar een nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur juist in 2025 al te starten met het beschikbaar stellen van de impuls gelden.

In het interview met het ministerie over de samenwerkingsopgave van UWV en de gemeenten op het terrein van het arbeidsmarktbeleid gaf men aan dat met de beoogde hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur het ministerie ook extra sturingsmogelijkheden krijgt op hoe er in de arbeidsmarktregio's wordt samengewerkt. Zo komt de minister vanaf 2025 jaarlijks met een landelijke meerjarenagenda, die opgesteld zal worden in afstemming met het landelijke beraad. Vanaf dan ontstaat er een wisselwerking tussen de landelijke agenda en de agenda die de partijen uit de regio's moeten opstellen. Vanuit de arbeidsmarktregio's kunnen onderwerpen en signalen worden aangedragen om uit te werken op landelijk niveau, maar ook de landelijke meerjarenagenda zal richting geven aan de door regionale stakeholders uit te werken thema's in de regionale meerjarenagenda. De respondent van het ministerie ziet dit als een extra sturingsmiddel. Voor de regionale meerjarenagenda heeft het ministerie overigens ook een raamwerk beschikbaar gesteld om de regionale partijen hierbij te ondersteunen. Alhoewel het raamwerk nadrukkelijk niet bedoeld is als blauwdruk, zal er naar verwachting toch enige sturing van uitgaan. Belangrijk om te benadrukken is dat dit nog niet in wet- en regelgeving is vastgelegd, maar door de respondent van het ministerie verwachte ontwikkelingen betreffen in relatie tot de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur.

De tweede extra sturingsmogelijkheid die de respondent noemde als gevolg van de hervormingen in de arbeidsmarktinfrastructuur, is de samenstelling van het toekomstige Regionaal Beraad. In het nieuwe SUWI-besluit zal opgenomen dat hierin minimaal de gemeenten, UWV, de SVB, de sociale partners en de onderwijspartijen zitting moeten gaan nemen. Ook zal het ministerie een modelverordening beschikbaar stellen voor het instellen van het Regionaal beraad waarin dit ook is opgenomen. Dat op regionaal niveau niet alleen UWV en de gemeenten betrokken worden, maar ook andere publiek-private partijen, is belangrijk omdat de nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur een veel breder doel moet dienen dan alleen het helpen realiseren van de landelijke banenafpraak. Het doel wordt veel meer een goed werkende arbeidsmarkt voor zowel werkenden die van baan willen of moeten veranderen, werkenden met scholingsbehoeften, werkloze werkzoekenden en werkgevers.

8.4 Beleving van de werking in de praktijk

We beschrijven in deze paragraaf de belangrijkste bevindingen uit de interviews inzake sturing op regionaal arbeidsmarktbeleid en de beleving van gemeenten. We hebben hiertoe gesproken met vertegenwoordigers van respectievelijk de centrumgemeenten en UWV uit een drietal aselekt gekozen arbeidsmarktregio's (met een relatief laag, gemiddeld en hoog werkloosheidspercentage), het ministerie van SZW, Cedris, de VNG en Divosa.

Sturing beperkt mogelijk

In veel van de interviews over de aansturing van het regionale arbeidsmarktbeleid is benoemd dat men ziet dat de minister weinig sturingsmogelijkheden heeft. Het zijn vooral de regionale partijen die in een ketensamenwerking samen bepalen welke complementaire dienstverlening er georganiseerd wordt aan werkgevers en aan werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. De sturingsmogelijkheden van de minister zijn beperkt, omdat het hier om een opgave gaat waar ook gemeenten en arbeidsmarktregio's bij betrokken zijn. Daarmee heeft de minister geen verticale sturingsrelatie.

Verschillen tussen arbeidsmarktregio's maken uniforme sturing lastig

In alle interviews die wij hielden voor dit onderdeel van de evaluatie, is benoemd dat er grote verschillen bestaan tussen de 35 arbeidsmarktregio's. Respondenten geven aan dat deze grote verschillen het voor het ministerie lastig maakt om uniforme sturing te geven aan de samenwerkingsopgave uit de Wet SUWI. Het gaat hier niet alleen om verschillen in hoe het overleg tussen de regionale stakeholders plaatsvindt, maar ook in verschillen tussen wat er is opgezet aan complementaire dienstverlening voor werkgevers en werkzoekenden. In de ene regio's zijn partijen bereid hier gezamenlijk meer in te investeren dan in andere regio's. De geïnterviewde regioadviseurs van UWV gaven over de bestuurlijke samenwerking in de regio aan dat zij geen rechtstreekse sturing ervaren vanuit het ministerie, maar dat SZW stuurt door middel van tijdelijke projecten, tijdelijke financieringen en subsidieregelingen.

Sturing door incidentele subsidies te versnipperd

De Arbeidsinspectie onderzocht in 2023 hoe de gemeenten en UWV in de regionale werkgeversservicepunten samenwerken bij het ondersteunen van de werkgevers. Het onderzoek levert inzichten op over de werking van de aansturing vanuit het ministerie op de samenwerking van UWV en de gemeenten als het gaat om arbeidsmarktbeleid. De onderzoekers stellen dat subsidies in het kader van rijksbrede initiatieven als Perspectief op Werk en de regionale mobiliteitsteams een belangrijke stimulans zijn voor regionale samenwerking en het verbeteren van de werkgeversdienstverlening. Met rijkssubsidies zijn er allerlei gezamenlijke projecten van de gemeenten en UWV opgezet, waarmee het arsenaal aan instrumenten en voorzieningen is uitgebreid en/of geharmoniseerd.

De onderzoekers geven echter ook aan dat deze rijkssubsidies vooral effectief zijn in regio's waar al een uitgekristalliseerde (visie op de) samenwerking bestaat. Daar worden rijks gelden als het ware geïncorporeerd om de dienstverlening verder te verbeteren. In andere regio's hebben de gelden een impuls gegeven aan de samenwerking als zodanig. Maar in regio's waar de samenwerking nog niet is uitgekristalliseerd, leiden de subsidies nogal eens tot tijdelijke structuren naast de bestaande en/of tot ad-hocprojecten. Zeker gezien het tijdelijke karakter van de SZW-subsidies leiden ze dan niet zonder meer tot een structurele versterking van de regionale samenwerking in de arbeidsmarktregio's.

De arbeidsmarktregio's pleiten er in het onderzoek van de Arbeidsinspectie voor dat het Rijk de stimuleringsgelden inzet vanuit een meer structurele visie op de richting waarin werkgeversdienstverlening in de regio's zich moet ontwikkelen. Ook bepleiten zij het loskoppelen van budgetten van doelgroepen ('ontschotting'), zodat zij de betreffende gelden breder kunnen inzetten voor het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt.

Onze interviews met vertegenwoordigers van UWV en de centrumgemeenten van drie arbeidsmarktregio's en het landelijke groepsgesprek met vertegenwoordigers van Cedris, VNG en Divosa leverden allereerst het beeld op dat de samenwerking tussen UWV en de gemeenten de afgelopen tien jaar aanzienlijk is verbeterd. De regio-adviseurs benoemden in dit verband als mogelijke katalysator dat partijen -door bijvoorbeeld de tijdelijke SZW-regelingen 'Perspectief op werk' en het Regionaal Mobiliteitsteam (RMT)- gedwongen werden om samen te werken. In sommige regio's heeft dit ertoe bijgedragen dat UWV en de gemeenten ook op andere terreinen meer zijn gaan samenwerken. Ondanks dit positieve effect, werd in alle interviews toch vooral benoemd dat door de veelheid en tijdelijkheid van de SZW-subsidieregelingen in de afgelopen jaren de aansturing vanuit het ministerie op samenwerking, planvorming en dienstverlening in de arbeidsregio's incidenteel en versnipperd overkomt. De onzekerheid over de financiering heeft in veel arbeidsmarktregio's impact op de samenwerking. Bij het einde van een regeling komt onherroepelijk de vraag op tafel hoe belangrijk elk van de partijen de gezamenlijke complementaire arbeidsmarktdienstverlening vindt en of men bereid is dit met eigen geld in stand te houden. Zeker in arbeidsmarktregio's met veel kleine gemeenten levert dit vaak moeizame gesprekken op. Ook bij UWV speelt volgens de respondenten dat het einde van een tijdelijke regeling een moment is om te herbezinnen op wat in de regio's is opgezet; alleen helpt het hier dan wel dat vanuit het hoofdkantoor de grote lijn wordt aangegeven.

De slotsom is volgens de respondenten uit de regio's dat de huidige rijksfinanciering voor complementaire werkgeversdienstverlening zeer beperkt is. Dit biedt de regio's geen structurele financiële basis voor de continuïteit van deze dienstverlening, terwijl het Rijk volgens de geïnterviewden wel hoge ambities heeft op dit punt. De hier beschreven inzichten uit onze interviews zijn volgens ons min of meer in lijn met de hiervoor beschreven bevinding uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie. De respondent van het ministerie die wij interviewden over de aansturing op het regionale arbeidsmarktbeleid (h)erkende de kritiek op het versnipperde en de incidentele aard van de financiering ten behoeve van de complementaire arbeidsmarktdienstverlening in de regio's.

Effecten van verplicht uitvoeringsplan nog onduidelijk

In het onderzoeksrapport van Arbeidsinspectie zijn ook de eerste ervaringen te lezen met de in 2021 ingevoerde SUWI-verplichting dat bestuurders van gemeenten en UWV in de arbeidsmarktregio's jaarlijks een uitvoeringsplan moeten vaststellen en evalueren. De onderzoekers stellen volgens ons terecht dat dit kan worden opgevat als een poging van de wetgever om bestuurders tot samenwerking te bewegen en nauwer bij de uitvoering te betrekken.

De onderzoekers van de Arbeidsinspectie constateren in hun rapport uit 2023 dat het nog te vroeg is om het volledige effect te duiden van deze verplichting om de samenwerking te verstevigen in de regio.

Vertegenwoordigers van een enkele arbeidsmarktregio hebben in het onderzoek echter wel aangegeven dat het opstellen van het uitvoeringsplan inderdaad heeft geleid tot versterking in de samenwerking. Andere regio's daarentegen verwachten ten tijde van het onderzoek niet veel effect, omdat het uitbrengen van een plan dat aan de regels voldoet niet per se leidt tot uitvoering. In enkele regio's wordt de nieuwe SUWI-verplichting door de uitvoering zelfs als hinderlijk ervaren. Volgens deze regio's verloopt de samenwerking tussen partijen goed, mede omdat het bestuur op zekere afstand staat. De door Wet SUWI afgedwongen grotere bestuurlijke betrokkenheid zou nadelige gevolgen kunnen hebben voor de samenwerking.

Hervorming arbeidsmarktinfrastructuur

In de vorige paragraaf hebben we beschreven dat het Kabinet besloten heeft tot een hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur. Momenteel wordt deze hervorming in afstemming met de landelijke stakeholders uitgewerkt. Veel regio's zijn zich al zo goed als mogelijk aan het voorbereiden. Vanzelfsprekend is deze majeure hervorming ook in alle interviews voor dit onderdeel van deze evaluatie aan de orde is geweest. Hierbij ging het vooral om de vraag welke rol het ministerie hierbij inneemt in de aansturing en hoe partijen dit ervaren. Een onderwerp dat hierbij aan de orde kwam, is hoe het ministerie de hervormingsplannen precies in wet- en regelgeving gaat omzetten. Hierover gaven vertegenwoordigers van UWV, de centrumgemeenten van drie arbeidsmarktregio's en van Cedris, VNG en Divosa aan dat dit vooral nog niet duidelijk is. Het kost het ministerie veel tijd om een en ander uit te werken, mede als gevolg van de kabinetswisseling.

Het gevolg is wel dat de arbeidsmarktregio's nog niet precies weten wat ze moeten gaan organiseren. Bij een enkele respondent leeft daarnaast ook een vrees dat de uitwerking te uniform wordt en te weinig rekening gaat houden met de verschillen tussen de 35 regio's. De meeste respondenten hebben echter benoemd dat het belangrijk is dat de nieuwe regelgeving realistisch en werkbaar is en aansluit bij de regionale context en ambities. Veel van deze respondenten verwachten ook wel dat het ministerie zich daarvan voldoende bewust is, al hebben de respondenten van VNG en Divosa wel ook hun zorg geuit over een mogelijke centralistische benadering die de regionale diversiteit kan beperken. Het gesprek dat wij op het ministerie hielden over aansturing op het regionale arbeidsmarktbeleid leverde het beeld op dat ook het ministerie aanpassingen in de SUWI-regelgeving voorstaat die ruimte blijft bieden voor regionale verschillen in hoe de gewenste infrastructuur te organiseren. Het ministerie zal regio's wel willen houden aan een aantal inrichtingseisen die overal gelden, zoals dezelfde 'branding' en naamgeving voor het toekomstige regionale Werkcentrum.

In alle interviews die we buiten het ministerie van SZW hielden over de hervorming van de arbeidsinfrastructuur werd verder benoemd dat de voorgenomen omvang van het impulsbudget dat voor regio's beschikbaar komt niet in verhouding staat tot de hoge ambities die in Kamerbrieven worden geuit over de toekomstige inrichting van de arbeidsinfrastructuur. Met de Kamerbrieven lijkt de minister volgens de regio's met andere woorden aan te sturen op het realiseren van een ambitieuzere additionele gezamenlijke infrastructuur dan op basis van het impulsbudget mogelijk zal zijn. Dit ziet men als tegenstrijdige sturingssignalen. Daarbij benoemt men ook dat ervoor gekozen is om het impulsbudget in de loop van de tijd af te bouwen. Er is dus geen sprake van structurele bekostiging vanuit het Rijk, waardoor het per regio kan gaan verschillen hoeveel partijen na het vervallen van de impuls gelden bereid zijn te investeren in de instandhouding van wat ermee de komende jaren wordt opgezet.

In het groeps gesprek met regioadviseurs van UWV werd op dit punt ter nuancering aangegeven dat de impulsregeling partijen tien jaar de tijd geeft om in de regio iets op te bouwen. Volgens de respondenten van UWV biedt het een kans dat er na die tien jaar samenwerking de bereidheid is om gezamenlijk zelf te investeren om zo de opgebouwde infrastructuur in stand te houden, ook al is dit geen zekerheid. Overigens geldt ook nu al dat er verschillen bestaan tussen de regio's in wat partijen investeren in complementaire dienstverlening.

Voorgaande signaal is ook besproken in het gesprek met het ministerie over de aansturing van het regionaal arbeidsmarktbeleid. De respondent gaf aan bekend te zijn met kritiek vanuit het veld op een tekort aan structurele financiering voor de complementaire dienstverlening vanuit de toekomstige regionale werkcentra. Dit is deels het gevolg van een bezuiniging die het vorige kabinet in 2023 hierop heeft doorgevoerd.

Een respondent van de centrumgemeente uit een van de onderzochte arbeidsmarktregio's koppelde het risico van het niet structureel ambitieus kunnen neerzetten van de frontoffice van het Werkcentrum niet direct aan de impulsregeling, maar aan de structurele middelen die centrumgemeenten vanuit het ministerie van SZW ontvangen voor samenwerking en coördinatie in het regionaal arbeidsmarktbeleid. Momenteel gaat het jaarlijks om ongeveer € 400.000 per arbeidsmarktregio. In de toekomst worden deze middelen structureel uitgebreid naar € 650.000, wat volgens de respondent een grote verbetering is. Echter, van dit bedrag moeten ook de extra structurele personeelskosten van het Werkcentrum worden gedekt, terwijl eerdere bijdragen voor RMT en Leerwerkloket verdwijnen, maar de dienstverlening in het Werkcentrum behouden moet blijven. Per saldo betekent dit volgens de respondent dat er weinig ruimte is voor het structureel ambitieus neerzetten van de frontoffice van het Werkcentrum.

In een arbeidsmarktregio heeft een vertegenwoordiger van de centrumgemeente aangegeven dat de samenwerking, die traditioneel vooral publiek is ingericht en zich richt op de Banenafpraak en de regionale mobiliteitsteams, moet evolueren naar een echt integraal arbeidsmarktbeleid voor werkzoekenden, werkenden en werkgevers. Dit vereist een bredere vertegenwoordiging in de overlegstructuur, zoals ook benadrukt in de hervormingsagenda. In de regionale samenwerkingsstructuren betekent dit dat andere partijen een gelijkwaardige plek moeten krijgen en dat er veel meer verbinding moet zijn met het gemeentelijke economisch domein en de wethouders met de portefeuille economie. Dit geldt ook voor het gemeentelijke onderwijsdomein.

De respondent van het ministerie die wij interviewden over de aansturing op het regionale arbeidsmarktbeleid gaf aan dat dit ook gaat gebeuren door in het Besluit SUWI op te nemen welke partijen minimaal zitting moeten hebben in een regionaal beraad (zie ook de vorige paragraaf). In meer algemene zin is het volgens de eerder aangehaalde respondent van de arbeidsmarktregio in de nieuwe context van groot belang dat er op landelijk en regionaal niveau in de samenwerking verbindingen komen tussen de sociale zekerheids-, economische en onderwijspartijen. En dat de regionale samenwerking niet alleen meer gericht is op publieke samenwerking, maar op publiek-private samenwerking. Dit alles om de arbeidsmarkt beter te laten werken.

Beperkt contact tussen ministeries en de regio's

We hebben in onze interviews met vertegenwoordigers van de centrumgemeenten van drie arbeidsmarktregio's ook gevraagd óf en zo ja, hoe vaak men contact heeft met het ministerie over hoe het in de regio gaat met de samenwerkingsopgave tussen UWV en de gemeenten. Hieruit komt een wisselend beeld naar voren. In een onderzochte regio is er wel met enige regelmaat contact met het ministerie. De respondent van de centrumgemeente van deze arbeidsmarktregio gaf aan dat zij ziet dat het ministerie langs verschillende wegen veel moeite doet om in verbinding te komen en blijven met haar arbeidsmarktregio. Respondenten van de centrumgemeenten van de twee andere onderzochte arbeidsmarktregio's gaven aan dat er geen of maar weinig contact is met het ministerie. Het groeps gesprek met de regioadviseurs van UWV leverde het beeld op dat men wel allemaal een vast contactpersoon op het ministerie heeft en er elk jaar wel een aantal keren contact is. Een van de twee respondenten van centrumgemeenten, die momenteel weinig contact met het ministerie ervaren, gaf tijdens het interview aan dat er tijdens de coronapandemie juist wel structureel contact was over de crisisdienstverlening, en dat dit destijds als zeer nuttig werd ervaren. In een van de twee regio's met weinig contact met het ministerie, werd verder nadrukkelijk benoemd dat het goed zou zijn als er op ambtelijk niveau een meer structureel contact zou zijn met het ministerie. Dit niet omdat men sterkere sturing wenst, maar om uitvoeringsknelpunten in de regio sneller bij het ministerie te kunnen adresseren. Het zou eraan moeten bijdragen dat de beleidsmedewerkers van het ministerie beter zicht krijgen en houden op de uitvoering in de regio. Met het beter contact houden met de regio's zou het ministerie ook kunnen bijdragen aan meer verbinding tussen regio's, bijvoorbeeld door kennis over succes- en faalfactoren uit de ene regio te delen met de andere. We willen hier wel benoemen dat dit laatste juist ook de rol is die bij de huidige Programmaraad van 'Samen voor de klant' ligt.

Geen van de respondenten van de centrumgemeenten en UWV heeft aangegeven dat de regio zich in algemene zin op de een of andere manier aan het ministerie van SZW hoeft te verantwoorden. Verantwoording wordt wel gevraagd als het om de inzet van subsidies of het gebruik van tijdelijke regelingen gaat.

De respondent van het ministerie die wij interviewden over aansturing op regionaal arbeidsmarktbeleid, gaf aan dat de beleidsmedewerkers van het ministerie van SZW juist wel goede en actuele kennis hebben over wat er binnen de regionale uitvoering van het arbeidsmarktbeleid speelt. Dit inzicht wordt allereerst verkregen doordat binnen de directie gewerkt wordt met accounthouders die de 35 regio's onderling verdeeld hebben. Elke accounthouder heeft de taak om goed op de hoogte te blijven over wat in zijn of haar regio's speelt. Elke beleidsmedewerker doet dat op zijn eigen manier. Daarnaast krijgen de beleidsambtenaren ook signalen door over wat er in de regio's gebeurt, vanuit de aparte ondersteuningsstructuren die voor arbeidsmarktregio's zijn ingericht op bijvoorbeeld werkgeversservicepunten en de leerwerkloketten. De respondent gelooft overigens wel dat het per regio kan verschillen hoe vaak er contact is met het ministerie (en wie je daar naar vraagt). Hierbij maakt het dan ook nog uit of men vanuit de regio meedoet aan landelijke overleggen of projecten. Overigens is het voornemen dat tijdens de transitie naar de nieuwe regionale arbeidsmarktinfrastructuur de eigen accounthouders nauwer contact gaan houden met de arbeidsmarktregio's en daarbij kritisch gaan volgen of elke regio minimaal voldoet aan de wettelijke vereisten.



HOOFDSTUK 9

Overkoepelende analyse, conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk presenteert onze overkoepelende analyse van de onderzoeksbevindingen. Op basis van deze analyse hebben we onze conclusies en aanbevelingen geformuleerd, die eveneens in dit hoofdstuk zijn opgenomen.

9.1 Inleiding

De kernvraag van dit onderzoek is:

'In hoeverre is de huidige invulling van de sturing, de samenwerking en het toezicht binnen het SUWI-stelsel werkbaar en draagt deze bij aan het realiseren van de maatschappelijke SUWI-opgaven?'

Om deze kernvraag en de hiervan afgeleide onderzoeksvragen te beantwoorden hebben wij begin november 2024 een nota van bevindingen (NvB) aan de begeleidingscommissie opgeleverd, die ook onderdeel is van deze rapportage. Vervolgens hebben wij overkoepelende analyses uitgevoerd op het in de NvB beschreven feiten- en meningencomplex. De conceptuitkomsten van onze analyses zijn besproken in validatiesessies met SZW, UWV en de SVB. Voor het thema gegevensuitwisseling hebben we een separate validatiesessie georganiseerd.

In dit hoofdstuk werken we onze analyse uit. Hierbij gaan we achtereenvolgens in op de volgende thema's:

1. een toelichting op het model dat wij hebben gebruikt voor de (stelsel)analyse
2. een analyse van de belangrijkste ontwikkelingen in de onderzoeksperiode op het gebied van sturing, samenwerking en toezicht (voor SZW, UWV en de SVB)
3. een analyse van de bevindingen ten aanzien van het thema gegevensuitwisseling
4. een vergelijking met onze analyse uit 2020
5. synthese van de belangrijkste ontwikkelingen.

Bij de lezing van onze analyse is het van belang om aandacht te hebben voor het volgende:

- We hebben ons bij de analyse gericht op de hoofdlijnen, oftewel de analyse om de kernvraag van de evaluatie te beantwoorden.
- Door alle partijen wordt benadrukt dat er in de onderzoeksperiode constructief is samengewerkt aan het realiseren van de SUWI-doelen. Er is daarbij stevig geïnvesteerd in de samenwerking gedurende de evaluatieperiode. Dit heeft bijvoorbeeld geresulteerd in het opleveren van een samenwerkingsvisie (in plaats van een sturingsvisie). In de uitvoering van de samenwerkingsvisie wordt op transparante wijze en wordt er eerder informatie met elkaar gedeeld over bijvoorbeeld risico's in de uitvoering en beoogd nieuw beleid. In de hiernavolgende analyse zullen een aantal aandachtspunten in de samenwerking tussen het ministerie van SZW en de zbo's naar voren komen. De aandachtspunten moeten dus gelezen worden in het licht van een samenwerking tussen het ministerie en de SUWI-partijen die tijdens de evaluatieperiode verder is verbeterd.
- De focus van dit evaluatieonderzoek is de sturing, de samenwerking en het toezicht binnen het SUWI-stelsel.⁴² De meeste tijd van het ministerie en de stelselpartijen gaat echter zitten in het realiseren van de inhoudelijke SUWI-doelen, zoals het werkelijk realiseren van bestaanszekerheid.⁴³ Er is in de onderzoeksperiode (ook en vooral) veel werk verzet wat betreft de inhoud. We denken dan bijvoorbeeld aan de verschillende regelingen die zorgden voor financiële steun in de coronaperiode. De doeltreffendheid van het SUWI-stelsel op de inhoudelijke doelen wordt in een ander onderzoek onderzocht en valt dus buiten de scope van onze opdracht.

⁴² De inhoudelijke ontwikkelingen zullen meegenomen worden in het periodieke evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het SUWI-stelsel.

⁴³ In hoeverre de inhoudelijke SUWI-doelen (beter) zijn gerealiseerd als gevolg van de veranderingen in de sturing, samenwerking en het toezicht is het onderwerp van de in 2025 uit te voeren brede SUWI-evaluatie.

9.2 Toelichting op ons analysemodel

Als analysemodel voor het beantwoorden van de kernvraag hebben we gebruikgemaakt van de 'grote driehoek'. Naast beleid (SZW) en uitvoering (de zbo's) is de Tweede Kamer oftewel de politiek onderdeel van de grote driehoek. Effectief samenspel in deze grote driehoek is essentieel voor de uitvoerbaarheid van beleid en daarmee voor het realiseren van de maatschappelijke SUWI-opgaven. De volgende figuur illustreert het samenspel in de grote driehoek.⁴⁴

Figuur 9. Samenspel in de grote driehoek.



Zoals de figuur laat zien, onderscheiden we de drie samenhangende elementen die we nu nader zullen toelichten.

Element 1. De Tweede Kamer en de geambieerde publieke waarden

Bij het eerste element gaat het om de geambieerde publieke waarden van het SUWI-stelsel. Deze geambieerde publieke waarden zijn (deels) afhankelijk van de samenstelling van de Tweede Kamer. De samenstelling van de Tweede Kamer verandert na periodieke (in ieder geval vierjaarlijkse) verkiezingen.

Ten aanzien van de geambieerde publieke waarden onderscheiden we de volgende categorieën:

- Bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie: de maatschappelijke opgaven van het SUWI-stelsel.
- Maatwerk per doelgroep: omdat de leden van de Tweede Kamer verschillende doelgroepen vertegenwoordigen, ontstaat bij de ontwikkeling van wetgeving maatwerk per doelgroep.

- Focus op menselijke maat of fraudebestrijding: dit betreft waarden waarbij er sprake is van een slingerbeweging tussen twee uitersten. Een voorbeeld hiervan is de huidige focus op de menselijke maat in de uitvoering, ingegeven door de toeslagenaffaire. Aan de andere kant van het spectrum staat een focus op bestrijding van fraude. Een voorbeeld hiervan is de 'Bulgarenfraude' uit 2013, dat de opmaat vormde naar een intensieve fraudejacht.

Element 2. Invulling stelselverantwoordelijkheid van minister SZW

De taak van de minister van SZW, als stelselverantwoordelijke, is om via de inzet van het beschikbare sturingsinstrumentarium de stelselpartijen op een dusdanige manier met elkaar te laten interacteren (element 3) dat er positieve dynamieken richting de realisatie van de geambieerde maatschappelijke opgaven en waarden ontstaan (element 1). Om dit te bewerkstelligen zijn er voor de overheid verschillende (sturings) instrumenten beschikbaar, met name wetgeving, (extra) middelen, een planning- en controlcyclus, overlegstructuren, afspraken over de beleidscyclus (onder andere over U- en I-toetsen), samenwerkingsafspraken en de wijze waarop het toezicht is ingericht. Veranderingen in - door de politiek ingegeven - publieke waarden hebben inhoudelijk invloed op waar de minister de uitvoering inhoudelijk op aanstuurt. De toegenomen aandacht voor de menselijke maat in de uitvoering zien we in de evaluatieperiode bijvoorbeeld terug in de wijze waarop het ministerie van SZW de aansturing van UWV en de SVB heeft vormgeven.

Om in deze complexe context de stelselpartijen te positioneren, te stimuleren en/of te dwingen om activiteiten uit te voeren die bijdragen aan de maatschappelijke opgaven en waarden, wordt er door het ministerie een mix aan sturingsinstrumenten ingezet en is er toezicht georganiseerd. De mix aan sturingsinstrumenten richt zich op elk van de stelselpartijen apart én op de gezamenlijkheid. Of deze mix aan sturingsinstrumenten effectief functioneert vereist permanente aandacht.

Element 3. Stelselpartijen en hun activiteiten

De minister van SZW heeft als opdrachtgever en eigenaar een rechtstreekse sturingsrelatie met UWV en de SVB (en ook met andere stelselpartijen zoals het IB en BKWI.) Deze partijen vormen - samen met gemeenten - het SUWI-stelsel. In deze analyse hebben we ons echter beperkt tot de SUWI-partijen en dan vooral UWV en de SVB als de centrale uitvoerende partijen.

⁴⁴ Ten behoeve van de eenvoud van de figuur gaan de pijlen één richting op, namelijk vanuit de Tweede Kamer richting SZW en vervolgens richting de stelselpartijen. Vanuit de gerealiseerde publieke waarden is er een feedbackloop terug naar de Tweede Kamer. In de praktijk is er een wisselwerking (tweerichtingsverkeer) tussen de drie assen van de grote driehoek.

De verschillende stelselpartijen ondernemen binnen het stelsel activiteiten. Stelselpartijen, hun activiteiten en de sturingsinstrumenten vanuit het ministerie interacteren met elkaar. Deze gezamenlijke interacties in de uitvoering moeten uiteindelijk resulteren in een positieve bijdrage aan de bij element 1 benoemde geambieerde publieke waarden.

Hierbij is het belangrijk op te merken dat de activiteiten van elk van de SUWI-partijen niet geïsoleerd plaatsvinden. De activiteiten van en samenwerking tussen de verschillende partijen beïnvloeden elkaar bij het realiseren van de beoogde maatschappelijke belangen en waarden.

9.3 Analyse van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van sturing en toezicht

In onze analyse hebben we de focus gelegd op de belangrijkste ontwikkelingen tijdens de evaluatieperiode wat betreft sturing en toezicht op de stelselpartijen UWV en de SVB. Op basis van de inhoud van de hoofdstukken 2 tot en 8 van dit rapport hebben wij de volgens ons belangrijkste ontwikkelingen wat betreft sturing, toezicht en samenwerking binnen de SUWI-keten in de onderzoeksperiode (2020-2024) geïdentificeerd en getoetst in de validatiesessies.⁴⁵

Deze ontwikkelingen, met meer of minder impact (en in willekeurige volgorde) zijn:

1. het realiseren van publieke waarden, waaronder het versterken van de menselijke maat in de dienstverlening
2. emancipatie van de uitvoering en ontwikkeling richting het stewardshipmodel
3. verbeterde risicodialoog tussen UWV/SVB en SZW
4. vereenvoudiging van wet- en regelgeving
5. doorontwikkeling organisatiegericht toezicht op UWV en de SVB.

Ontwikkeling 1. Realiseren publieke waarden

De eerste te bespreken ontwikkeling is dat er in de sturing vanuit SZW en/of de samenwerking tussen het ministerie en de uitvoeringsorganisaties meer focus is gekomen op het realiseren van publieke waarden, en dan vooral op de versterking van de menselijke maat in de dienstverlening.

De volgende tabel laat voor deze ontwikkeling zien wat volgens ons de belangrijkste activiteiten in de onderzoeksperiode zijn van SZW (element 2) en de stelselpartijen (element 3). De betekenis van de +/- in de rechterkolom is:⁴⁶

- + positief effect op de realisatie van element 1 (de geambieerde publieke waarden)
- negatief effect op element 1

Tabel 4. Belangrijkste activiteiten van SZW en de stelselpartijen.

Element 2 – Activiteiten SZW in evaluatieperiode	Element 3 – Activiteiten stelselpartijen UWV en SVB
• Herziening KPI's (samen met de zbo's), introductie publiekewaardenindicatoren in de sturing/P&C-cyclus • Rijksbreed initiatief: programma Werk aan Uitvoering (WaU) • Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag; Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties; Parlementaire Enquête-commissie Fraudebeleid en Dienstverlening	+ Versterkte aandacht voor burgerperspectief in doorontwikkeling dienstverlening + Publiekewaardenindicatoren opgenomen in interne P&C-cyclus + In invoeringstoets meenemen wat nieuwe wetgeving voor de burger betekent
Impact element 2 op 3	Impact element 3 op gerealiseerde publieke waarden

⁴⁵ Door ons te beperken tot de vijf hoofdontwikkelingen met betrekking tot sturing en toezicht op UWV en de SVB over de afgelopen vijf jaar, zoals getoetst en geverifieerd in de validatiesessies, gaan we in dit hoofdstuk niet verder in op onderwerpen uit dit rapport die niet aan deze vijf hoofdontwikkelingen raken, zoals stelselgericht toezicht en sturing op het regionale arbeidsmarktbeleid. Het is verder belangrijk te benadrukken dat het onderzoek zich richt op sturing, samenwerking en toezicht. Daarom worden in dit hoofdstuk ook geen inhoudelijke uitspraken gedaan over onderwerpen die het SUWI-stelsel raken, zoals gegevensuitwisseling en regelvereenvoudiging. Tot slot worden in dit onderzoek ook geen uitspraken gedaan over het realiseren van de inhoudelijke SUWI-doelen als gevolg van de ontwikkelingen in de werking van sturing en toezicht, omdat de brede SUWI-evaluatie naar de doeltreffendheid van het SUWI-stelsel in het bereiken van die doelen nog niet is afgerond. Hierdoor konden wij deze koppeling nog niet maken.

⁴⁶ Wij merken hierbij op dat wij in deze tabellen geen plussen en minnen in de eerste kolom (activiteiten SZW in evaluatieperiode) hebben gezet, omdat de focus van dit onderzoek ligt op het effect van de sturing vanuit SZW op de partijen die de wet- en regelgeving uitvoeren en daarmee publieke waarden realiseren.

In de validatiesessies werd aangegeven dat er, in het gesprek tussen SZW en beide zbo's, meer aandacht is voor de (kwalitatieve) publieke waarden indicatoren (KPI's) die zich richten op het burgerperspectief. Tegelijkertijd is er nog wel sprake van een gezamenlijk leerproces. Het gaat dan bijvoorbeeld om de (verdiepende) vragen die SZW stelt naar aanleiding van deze categorie publiekewaarde KPI's (die worden afgesproken met UWV en de SVB) en de hiervoor benodigde kennis van de uitvoering.

Ook blijven de klassieke KPI's met het uitvoeringsperspectief belangrijk, wat de vraag oproept: wat is in de gesprekken de optimale verhouding tussen de meer klassieke kwantitatieve KPI's met het uitvoeringsperspectief en de nieuwe(re) kwalitatieve KPI's met het burgerperspectief?

Ontwikkeling 2. Emancipatie van de uitvoering en ontwikkeling naar stewardshipmodel

De tweede ontwikkeling die we in de evaluatieperiode waarnemen inzake sturing en toezicht op de stelselpartijen UWV en SVB betreft de zogenaamde 'emancipatie van de uitvoering'. Hieraan gerelateerd is de ontwikkeling van het principaal-agentmodel naar het stewardshipmodel, waarop we eerder in dit rapport zijn ingegaan.⁴⁷

De volgende tabel laat voor deze ontwikkeling zien wat in de onderzoeksperiode op hoofdlijnen de belangrijkste activiteiten van SZW zijn (element 2) en van de stelselpartijen (element 3).

Tabel 5. Belangrijkste activiteiten van SZW en de stelselpartijen.

Element 2 – Activiteiten SZW in evaluatieperiode	Element 3 – Activiteiten stelselpartijen UWV en SVB
• Ontwikkelen en implementeren samenwerkingsvisie (in plaats van sturingsvisie) • Introduceren coördinerend opdrachtgeverschap • Herziening gesprekscyclus kleine driehoek • Uitvoering eerder betrekken bij beleidsontwikkeling	+ Uitvoering eerder en beter in contact met beleid(ontwikkeling) + Realistischere houding zbo's bij opstellen uitvoeringstoetsen + Pilots met invoeringstoetsen + Direct contact met minister +/- Versterking samenspel grote driehoek (Tweede Kamer, beleid en uitvoering), met name via knelpuntenbrieven naar Tweede Kamer (+); een risico is dat de focus daarmee komt te liggen op wat niet kan in de uitvoering (+/-) +/- Zbo's meer interviews met media: kan SZW helpen in communicatie over dilemma's (+); tegelijkertijd kan er spanning zijn met de ministeriële verantwoordelijkheid (-)
Impact element 2 op 3	Impact element 3 op gerealiseerde publieke waarden

De tabel laat zien dat er in de onderzoeksperiode door zowel SZW als beide zbo's veel stappen gezet zijn in de emancipatie van de uitvoering en de ontwikkeling naar het stewardshipmodel.

Dit proces is nog niet afgerond. Er moet namelijk zowel een nieuw, werkbaar evenwicht gevonden worden tussen de drie rollen in de kleine driehoek als in de grote driehoek (zie paragraaf 2.2 van dit rapport voor een toelichting). In de validatiegesprekken werd dit beeld herkend. Een voorbeeld hiervan is dat er bij de bespreking van risico's sprake is van een aantal dilemma's. Een van de uitgangspunten in de samenwerking volgens het stewardshipmodel is bijvoorbeeld 'ruimhartig informeren (door het zbo) en terughoudend interveniëren (door het ministerie)'. Het dilemma voor het zbo is hierbij: waarover en wanneer informeert een zbo het ministerie wel en waarover (nog) niet? Bij de beschrijving van de volgende ontwikkeling werken we dit verder uit.

Ontwikkeling 3. Riscodialoog

Omdat het gaat om een (gezamenlijke) dialoog is bij de derde ontwikkeling het onderscheid tussen de activiteiten van element 2 en 3 lastiger te maken. Daarom presenteren we nu één overkoepelende analyse over (de ontwikkeling van) de risicodialoog.

Ten aanzien van de risicodialoog constateren we in de eerste plaats dat in de onderzoeksperiode tussen SZW en de twee zbo's een steeds geavanceerder systeem ontwikkeld is voor het identificeren en bespreken van top risico's. Zo wordt nu onder meer de 'risk appetite' afgestemd tussen SZW en de zbo's. Ook is er sprake van een opener gesprek tussen SZW en de zbo's, mede vanwege de emancipatie van de uitvoering (ontwikkeling 2).

⁴⁷ Zie voor een algemene toelichting op beide modellen bijvoorbeeld: <https://www.rijksorganisatieodi.nl/actueel/nieuws/2023/09/21/werk-aan-uitvoering-van-principaal-agent-naar-stewardship>.

Tegelijkertijd zijn er in de interviews mogelijkheden genoemd om de risicodialoog verder te verbeteren, met name:

- De afstemming over de risk appetite kan verder verbeterd worden.
- De dialoog zou aan kwaliteit kunnen winnen als over de toprisico's verdiepende (kritische) vragen worden gesteld als 'Wat bedoel je daarmee?', 'Waar zit de angel?' en 'Wat kunnen we doen?'. In dit verband is het tevens van belang om informatie toegankelijk(er) te presenteren.
- Nu de toprisico's in beeld zijn, komt er meer aandacht voor het onderzoeken en monitoren van de effectiviteit van de vastgestelde beheersmaatregelen voor de geïdentificeerde toprisico's. Het gaat dan om (meer) inzicht krijgen in hoeverre de vastgestelde beheersmaatregelen voldoende effectief zijn. Dat gebeurt nu zeer beperkt. In de situatie dat beheersmaatregelen onvoldoende effect sorteren kunnen meer of andere beheersmaatregelen afgesproken worden (die vervolgens getoetst worden op effectiviteit).
- Er kan een betere koppeling gelegd worden met (de uitkomsten van) het organisatiegericht toezicht, zie ontwikkeling 5.

Daarnaast spelen ten aanzien van de risicodialoog een aantal dilemma's, met name:

- Ondanks de systeemversterkingen die tijdens de evaluatieperiode zijn doorgevoerd met betrekking tot het risicomanagement, doen zich nog steeds incidenten voor in de uitvoering die het ministerie verrassen (bijvoorbeeld een krantenartikel over problemen in de uitvoering). Deze incidenten zijn dan door een zbo niet gezien als toprisico en daarom ook niet tijdig besproken in het kader van de risicodialoog tussen het ministerie en de uitvoerder.
- De mate van snelheid en openheid waarmee risico's in de uitvoering door de zbo's gedeeld worden met het ministerie. Voor SZW is het vervelend als zij te laat wordt geïnformeerd over mogelijke incidenten. Tegelijkertijd spelen er in de uitvoering vele (operationele) risico's die door het zbo vaak nog tijdig beheerst kunnen worden. Het moment en de wijze van informeren is daarmee een continue afweging.
- Na melding van een risico door de uitvoerder is het voor het ministerie vervolgens de vraag wanneer de minister geïnformeerd moet worden. Hiervan hangt af hoeveel tijd het zbo van het ministerie (nog) krijgt om de omvang van het probleem te bepalen en het zoveel mogelijk op te lossen.

- In hoeverre kan het ministerie vertrouwen op de informatie die het zbo aanlevert? Volgens het samenwerken op basis van het stewardshipmodel zou dit vertrouwen gerechtvaardigd zijn, omdat de uitvoeringsorganisaties gemotiveerd zijn om de – samen met het ministerie ontwikkelde – publieke waarden te realiseren. Er zal echter altijd sprake zijn van informatie-asymmetrie tussen het ministerie en de uitvoerders. De recente WIA-casus laat daarbij zien dat een dergelijk incident kan leiden tot vermindering van vertrouwen tussen het ministerie en het zbo. Het ministerie gaat – onder de druk van de politiek – veel informatie opvragen bij het zbo. Het zbo ervaart dit als een 'risico-regelreflex', waarbij het ministerie lijkt terug te vallen op de principaal-agentverhouding in de samenwerking met de uitvoeringsorganisatie. Tegelijkertijd is de reflex van het zbo om juist meer gesloten te worden wanneer het spannend wordt én meer controle te willen over welke informatie er naar SZW gaat, wat vertraging veroorzaakt.

Het voorgaande maakt duidelijk dat een goede risicodialoog niet alleen draait om de informatiestromen, maar ook in de toegankelijkheid van die informatie, de duiding van die informatie (vanuit politiek-bestuurlijk perspectief) en hoe het gesprek hierover wordt gevoerd. Dit laatste omvat bijvoorbeeld de discussie over hoeveel risico voor de minister acceptabel is.

Ontwikkeling 4. Vereenvoudiging wet- en regelgeving

Vereenvoudiging van wet- en regelgeving is een belangrijke manier om bestaande knelpunten in de uitvoering op te lossen. De volgende tabel vat voor deze ontwikkeling de belangrijkste activiteiten van SZW in de onderzoeksperiode (element 2) en van de stelselpartijen (element 3) samen.

Tabel 6. Belangrijkste activiteiten van SZW en de stelselpartijen

Element 2 – Activiteiten SZW in evaluatieperiode	Element 3 – Activiteiten stelselpartijen UWV en SVB
- Opstellen vereenvoudigingsagenda sociale zekerheid 2024 (Rijksbrede) voorbeelden zijn de vereenvoudiging verkrijgen dubbele kinderbijslag bij intensieve zorgbehoefte, programma's als VIM (Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen) en commissies als OCTAS (Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel) ⁴⁸	+/- SVB en UWV sturen knelpuntenbrieven naar de Tweede Kamer, die vooral ingaan op te complexe (onuitvoerbare) wetgeving of lacunes in wetgeving
Impact element 2 op 3	Impact element 3 op gerealiseerde publieke waarden

Vereenvoudiging van wetgeving levert potentieel ook heel veel op. Dit is zelfs randvoorwaardelijk om de publieke waarde van de dienstverlening te versterken, en daadwerkelijk met meer menselijke maat te opereren. Een citaat uit de knelpuntenbrief 2024 van UWV licht dit toe:

Het stelsel van inkomensondersteuning is erg complex. Burgers hebben met verschillende regelingen te maken, met elk eigen voorwaarden en uitzonderingen. Complexe wet- en regelgeving vraagt veel van mensen. Door de veelheid aan regelingen, verschillende uitvoerders en ingewikkelde voorwaarden zijn mensen onzeker over hun rechten, plichten en hun inkomsten. Ook leidt dit tot niet gebruik van regelingen omdat ze de gevolgen hiervan niet meer overzien. Stevige hervormingen zijn nodig voor een toereikend, voorspelbaar en toegankelijk inkomen voor mensen. Belangrijk hierbij is het centraal stellen van het bieden van zekerheid over het inkomen *vooraf*.

Veel knelpunten illustreren dat wetgeving te complex is om goed uitgevoerd te worden. Het is noodzakelijk dat de wetgeving op verschillende onderdelen van het stelsel van sociale zekerheid systematisch doorgelicht wordt: om deze eenvoudiger te maken, met minder uitzonderingen en meer ruimte voor professionals om volgens de bedoeling van de wet te handelen (aansluitend bij de menselijke maat). Het zal nog vijf tot tien jaar duren voordat grote systeemwijzigingen tot zichtbare veranderingen voor onze cliënten leiden. Dit sluit aan bij de verklaring Bestaanszekerheid met als boodschap "Meer bestaanszekerheid door vereenvoudiging en versterking inkomenszekerheid" die UWV, SVB en VNG op 31 januari 2024 aan de Kamer hebben aangeboden namens gemeenten, Divosa, publieke dienstverleners en departementen. Het is belangrijk om ook in de tussentijd wetgeving aan te passen om knelpunten op te lossen voor burgers en tegelijkertijd voor de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving.

Aanvullend op het bovenstaande citaat levert vereenvoudiging van wetgeving nog het volgende op:

- Het vermindert de kans (doch sluit niet uit) dat incidenten zich voordoen, zoals de WIA-casus. Dit soort incidenten zorgen voor politieke dynamiek en kosten zowel het ministerie als het zbo relatief veel ambtelijke capaciteit. Incidenten in de uitvoering zetten ook druk op de samenwerking tussen het ministerie en de betrokken zbo's, bijvoorbeeld vanwege de extra informatieverzoeken vanuit het departement richting de zbo's.
- Vereenvoudiging van wetgeving maakt het mogelijk om de werkprocessen en de bijbehorende informatievoorziening van een zbo efficiënter en effectiever in te richten. Daardoor kan een zbo met minder formatie het werk doen.

Het belang van vereenvoudiging is dus groot. Het ministerie heeft daarom een vereenvoudigingsagenda sociale zekerheid 2024 opgesteld. Een citaat uit de (hiervoor al genoemde) brief van 4 juni 2024 naar de Tweede Kamer licht het doel en het komende proces nader toe.

De sociale zekerheid is erg complex geworden voor veel mensen die er van afhankelijk zijn. Door vereenvoudiging willen we bereiken dat onze regelingen voor mensen, werkgevers en dienstverleners begrijpelijker, voorspelbaarder en toegankelijker worden. Wij werken samen met UWV, de SVB en de gemeenten via een meerjarige aanpak aan vereenvoudiging van wet- en regelgeving in de sociale zekerheid. Met de Vereenvoudigingsagenda geven wij uw Kamer jaarlijks overzicht en inzicht in de voortgang van deze ambitie. In deze agenda maken wij inzichtelijk welke voorstellen, verkenningen en opties wij onlangs hebben voorgelegd en voorbereiden om komende periode voor te leggen aan uw Kamer.

⁴⁸ Zie voor een completer beeld de brief van 4 juni 2024 aan de Tweede Kamer inzake de vereenvoudigingsagenda sociale zekerheid 2024. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/06/04/kamerbrief-vereenvoudigingsagenda-sociale-zekerheid-2024>.

In deze brief wordt ook gewezen op de voordelen van vereenvoudiging.

De complexiteit kan bij mensen voor onzekerheid zorgen over rechten, plichten, het inkomen en de ondersteuning. Zij weten bijvoorbeeld niet op welke regeling zij recht hebben, of kunnen niet voorspellen wat hun inkomen wordt als ze gaan werken. Daarnaast kunnen mensen onzeker zijn over het voldoen aan plichten die bij de uitkering horen. Complexiteit van wet- en regelgeving kan een oorzaak zijn van het maken van fouten. Tot slot kunnen mensen onzeker zijn over de ondersteuning: zij weten niet altijd waar ze moeten aankloppen voor hulp, bijvoorbeeld voor het vinden van werk of een vervolguitkering.

De complexiteit kan afdoen aan het behalen van onze beleidsdoelen bestaanszekerheid en (arbeids)participatie. Mensen maken door onbegrip fouten, durven uit onzekerheid niets te veranderen of durven uit angst geen gebruik te maken van regelingen. Mensen kunnen te maken krijgen met een terugvordering of boete, gaan niet of niet opnieuw aan het werk of hebben onder de streep te weinig geld om rond te komen. Verbetering van onze regelingen via vereenvoudiging is daarom hard nodig om de bestaanszekerheid en de (arbeids)participatie van mensen te verbeteren. Hiervoor zijn keuzes nodig. Het is een fundamentele opgave die, als we erin slagen stappen te blijven zetten, bijdraagt aan het realiseren van meer vertrouwen van mensen in de overheid.

In de afsluiting van de brief staat het volgende.

Afgelopen periode hebben wij ons samen met UWV, de SVB en gemeenten ingespannen om een continue feedbackloop te realiseren tussen beleid en uitvoering. Onder meer via de knelpuntenbrieven en rondetafelgesprekken met deze publieke dienstverleners. Maar ook via meer praktijkgericht werken en door het perspectief van mensen centraal te stellen in onze beleidsvorming. Door naar de ervaringen van mensen te luisteren, hen te betrekken bij het uitwerken van oplossingen en voorstellen te toetsen op doenvermogen. Het resultaat van deze werkwijze is terug te lezen in de bijgevoegde Vereenvoudigingsagenda sociale zekerheid.

In de interviews en de validatiesessies voor onze evaluatie werd over vereenvoudiging van wet- en regelgeving aangegeven dat het lang duurt, omdat het een complex en stroperig traject is. Belangrijke aangedragen redenen tijdens de evaluatieperiode zijn:

- Er is politiek draagvlak voor nodig, idealiter over meerdere kabinetperiodes heen.

Door de politiek aangenomen moties en amendementen – om rekening te houden met specifieke doelgroepen – zijn daarbij nog wel eens oorzaak van complexere wetgeving.⁴⁹ Dit zou het politieke draagvlak voor vereenvoudiging kunnen verminderen.

- Hieraan gerelateerd is het volgende dilemma, dat beschreven staat in de brief naar de Tweede Kamer inzake de vereenvoudigingsagenda sociale zekerheid: 'In het algemeen brengt vereenvoudiging (inkomens)gevolgen en dus afruilen en politieke keuzes met zich mee. Eén van de meest voorkomende afwegingen is die tussen gerichtheid en eenvoud. Voorstellen die het stelsel eenvoudiger maken en meer zekerheid bieden aan mensen, zullen vaak als neveneffect hebben dat de overheid mensen minder gericht kan ondersteunen.'⁵⁰
- Vereenvoudiging van wetgeving kost vaak veel geld (grote geldstroom), als de duurste oplossing – waarbij de uitkering aan zoveel mogelijk doelgroepen wordt gelijkgetrokken – leidend wordt voor het geheel.
- Bij vereenvoudiging van wetgeving moet SZW rekening houden met de sociale partners.
- Vereenvoudiging van wetgeving raakt vaak meerdere departementen en vraagt dus veel afstemming (en dat kost doorlooptijd en ambtelijke capaciteit).
- SZW heeft een beperkte formatieve capaciteit en vereenvoudiging is een arbeidsintensief proces. Soms krijgt andere ontwikkelingen dan meer prioriteit.
- Vereenvoudiging kan leiden tot meer vrijheidsgraden en daarmee meer risico's in de uitvoering.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat vereenvoudiging van wetgeving tijdens de evaluatieperiode onvoldoende is ervaren als een gezamenlijke opgave van het ministerie met de zbo's. Ook is het beeld uit onze evaluatie dat het onderwerp 'vereenvoudiging wet- en regelgeving' tijdens de evaluatieperiode (nog) geen hoge prioriteit had in de opzet en inhoud van sturing, verantwoording, toezicht en samenwerking.

Om te illustreren dat vereenvoudiging toch echt een gezamenlijke opgave van het ministerie en de zbo's is, laten we met de volgende figuur de samenhang van de diverse vormen van wetgeving en de wijze van werken van een zbo zien. De figuur maakt duidelijk dat een zbo wel kan streven naar vereenvoudiging van werkprocessen (primaire proces en bedrijfsvoering), maar hierbij altijd rekening heeft te houden met de kaders die vanuit de wetgeving komen.

⁴⁹ In het rapport Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse (ABD TOPConsult, 2020) wordt dit als volgt geformuleerd: 'Versplintering van het politieke landschap met als gevolg akkoorden vol compromissen die leidden tot meer en complexere regelgeving en tot tussentijdse wijzigingen met druk op de uitvoering om snel tot implementatie en uitvoering te komen.'

⁵⁰ Deze brief is van 4 juni 2024. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/46176ddd-4a6f-460c-a730-90946343a9d3/file>.

Figuur 10. Schema diverse vormen van wetgeving en de wijze van werken van Zbo.



In de vereenvoudigingsagenda (2024) heeft het ministerie aangegeven meer prioriteit te geven aan de vereenvoudiging van wet- en regelgeving en daarmee de komende jaren voor een versnelling te zorgen. Rondom het vereenvoudigingsprogramma wordt een uitvoeringsstructuur opgezet. Dit zijn altijd gezamenlijke projecten waarbij de uitvoeringsorganisaties nauw betrokken zijn.

Los van het feit dat de minister met een vereenvoudigingsagenda is gekomen en hiervoor een uitvoeringsstructuur wordt neergezet met betrokkenheid van de zbo's, zou het thema volgens ons ook nadrukkelijker moeten terugkomen in de sturing, de verantwoording en het toezicht op het SUWI-stelsel. Wij verwachten een effectievere inzet van ambtelijke capaciteit bij zowel het ministerie als de zbo's wanneer vereenvoudiging van wetgeving en werkprocessen nadrukkelijker terugkomt in deze aspecten.

Dit kan bevorderen dat het ministerie en de zbo's de vereenvoudiging van wetgeving en werkprocessen nog meer gezamenlijk gaan oppakken én de ambities uit de vereenvoudigingsagenda daadwerkelijk worden omgezet in concrete acties (en resultaten). Bij de conclusies en aanbevelingen komen we daar op terug.

Ontwikkeling 5. Doorontwikkeling organisatiegericht toezicht op UWV en SVB

In de onderzoeksperiode is het team Toezicht (binnen de afdeling Eigenaarsadvisering) van SZW versterkt, inclusief – in lijn met de aanbeveling van de ARK – uitvoering van eigen onderzoeken (verkenningen). Het toezichtbeleid is vastgelegd in het document 'Toezicht op UWV en SVB – Uitgangspunten' (2021), dat geldt tot en met 2025. Uit het onderzoek komt naar voren dat deze doorontwikkeling nog niet geleid heeft tot een werkbare situatie (zie de te beantwoorden kernvraag van dit onderzoek) vanuit het perspectief van de zbo's. Op de vraag wanneer er sprake is van een werkbare situatie, verschillen de perspectieven van SZW (team Toezicht) en de zbo's. We lichten voorgaande hieronder nader toe.

We laten eerst weer de belangrijkste activiteiten van het ministerie en de zbo's in de onderzoeksperiode zien.

Tabel 7. Belangrijkste activiteiten van SZW en de stelselpartijen.

Element 2 – Activiteiten SZW in evaluatieperiode	Element 3 – Activiteiten stelselpartijen UWV en SVB
• Doorontwikkeling organisatiegericht toezicht • Gebruik van verkenningen door eigenaar en opdrachtgevers voor versterking kennispositie (op onderwerpen waarop zbo's regulier geen of onvoldoende informatie aanleveren) • Onderzoeksagenda toezicht leidt tot aanjagende functie bij zbo's	– Medewerking zbo's (met name UWV) aan zelfstandige waarnemingen organisatiegericht toezicht is niet altijd maximaal. Dit beïnvloedt (tijds) beschikbaarheid informatie. ✚ Er zijn voorbeelden dat onderzoeksagenda toezicht tot acties bij de zbo's heeft geleid
Impact element 2 op 3	Impact element 3 op gerealiseerde publieke waarden

We lichten de tabel nu nader toe.

Twee verschillende perspectieven op organisatiegericht toezicht

Bij onze analyse ten aanzien van het thema toezicht willen we eerst twee perspectieven naast elkaar zetten die uit de interviews naar voren kwamen, namelijk het perspectief van het ministerie en het perspectief van de zbo's.

Op hoofdlijnen is het perspectief vanuit het ministerie:

- **Organisatiegericht toezicht is een wettelijke verplichting.** Het organisatiegerichte toezicht is er voor SZW (de minister, pSG, Eigenaarsadvisering). De intentie is risicogericht toezicht. Het organisatiegerichte toezicht zou – als het goed is – geen nieuwe risico's moeten vinden, hiervoor zijn namelijk de interne 'lines of defense' van de zbo's aan zet. Het gaat dus om aanvullend, verdiepend inzicht voor de minister en de medewerkers van het departement (zowel eigenaarsadviseurs als de coördinerend opdrachtgever), ten opzichte van wat gedeeld wordt in de reguliere verantwoordingen vanuit UWV en de SVB. Hierbij gaat het niet zozeer om meer inzicht in de bekende risico's, maar om een dieper inzicht in het dagelijkse functioneren van de organisaties en waar mogelijk het detecteren van de uitvoeringsrisico's van morgen.
- **Organisatiegericht toezicht voert alleen eigen onderzoek (verkenningen)** uit op onderwerpen waarop in de reguliere verantwoordingen de benodigde informatie niet staat, of wanneer er een andere vraag speelt die niet met de reguliere verantwoordingen beantwoord kan worden.
- **De Rekenkamer geeft ook aan dat er eigen onderzoek(en)** moet worden gedaan vanuit het ministerie. Ook een uitkomst dat de informatie (over risico's) vanuit de zbo's klopt is een waardevolle uitkomst van (eigen onderzoeken van) het team Toezicht. Juist de vaststelling op basis van eigen informatie heeft volgens de Rekenkamer toegevoegde waarde.
- **Het team Toezicht streeft ernaar overlap met andere (toezichts)onderzoeken** waaraan de uitvoeringsorganisaties moeten meewerken, te voorkomen door uitgebreide afstemming met de verschillende betrokken partijen die onderzoek doen naar het functioneren van de zbo's.
- **Het team Toezicht wil graag zelf keuzes maken met welke stakeholders binnen de zbo's gesproken wordt.** In de praktijk wordt dit door de zbo's niet altijd toegestaan.

- Ten tijde van onze vorige evaluatie van sturing en toezicht binnen de SUWI-keten was het organisatiegerichte toezicht bij SZW minimaal ingericht. Sinds die evaluatie heeft het ministerie onze aanbevelingen voor het beter inrichten van het organisatiegerichte toezicht, evenals die van verschillende andere onderzoekers (zoals ARK en ADR), zo goed mogelijk opgevolgd, met inachtneming van het feit dat de inbedding onveranderd moest blijven. Het doel om de Eigenaar op bepaalde onderwerpen aanvullend inzicht te bieden door eigen waarnemingen is volgens het ministerie risicogericht en zo licht mogelijk (met zo weinig mogelijk toezichtlast voor de zbo's) ingevuld. Desondanks ziet ook het ministerie dat het organisatiegericht toezicht in de praktijk nog onvoldoende werkt, onder meer doordat naast een aantal knelpunten het team Toezicht zich gehinderd voelt in zijn werk.
- Het ministerie is van mening dat het zien van meerwaarde door een onder toezicht gestelde echter nooit een voorwaarde mag zijn om een toezichthouder al dan niet (tijds) toegang tot informatie over het eigen functioneren te geven.

Het perspectief vanuit de zbo's ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- De uitvoeringsorganisaties zien de meerwaarde van het organisatiegericht toezicht voor de eigen organisatie niet, mede omdat het organisatiegericht toezicht primair georganiseerd wordt voor de minister. Er is in het kader van de P&C-cyclus al een uitgebreide verantwoordingsstroom, met een gesprekscyclus met het ministerie waarin de risico's worden besproken. Het organisatiegericht toezicht zoals dat nu is ingericht, is daarmee – vanuit het perspectief van de zbo's – te veel dubbelop ten opzichte van de vele onderzoeken die al lopen en de bestaande verantwoordingsstromen. Voorgaande betekent overigens niet dat uitvoeringsorganisaties vinden dat er geen organisatiegericht toezicht moet zijn.
- De zbo's ervaren onvoldoende dat de afstemming met de verschillende auditdiensten ertoe leidt dat er via eigen onderzoek van het team Toezicht alleen 'blinde vlekken' worden onderzocht. De ontevredenheid bij de uitvoeringsorganisaties gaat met name over de (extra) controledruk die geen aantoonbare meerwaarde oplevert voor de interne sturing door de RvB's van de zbo's. De uitvoeringsorganisaties beschouwen het feit dat het organisatiegerichte toezicht tijdens de evaluatieperiode ook eigen onderzoek (verkenningen) is gaan doen, dan ook als een verdere toename van hun toezichtlast.

Onze bespiegeling op de verschillende perspectieven

Wanneer we als onderzoekers de twee hiervoor geschetste perspectieven op de werking van het organisatiegerichte toezicht tijdens de evaluatieperiode bekijken, zien we een aanzienlijk verschil van inzicht tussen het ministerie en de uitvoeringsorganisaties. Dit verschil betreft in de kern de vraag of het organisatiegerichte toezicht gedurende de evaluatieperiode daadwerkelijk zo licht als mogelijk is ingericht en in de praktijk wordt uitgevoerd, met zo min mogelijk toezichtlast (in casus met zo min mogelijk eigen onderzoek door de toezichthouder) voor de uitvoeringsorganisaties. Het ministerie is van mening dat dit het geval is (met inachtneming van het feit dat de inbedding onveranderd moest blijven), terwijl de uitvoeringsorganisaties dit niet zo ervaren.

De uitvoerders merken in ons onderzoek op dat er verkenningen worden geprogrammeerd en zijn uitgevoerd op onderwerpen waarvoor de uitvoeringsorganisaties al voldoende informatie hebben verstrekt in de reguliere verantwoordingen. In de ogen van de zbo's zijn het vaak geen nieuwe vragen die niet al beantwoord kunnen worden met reeds aangeleverde informatie of bestaande verantwoordingen. Hierdoor zien de uitvoeringsorganisaties zelf geen meerwaarde in deze verkenningen, terwijl ze wel een extra belasting vormen voor de medewerkers.

Vanuit dit uitvoerdersperspectief valt volgens ons te verklaren dat de uitvoeringsorganisaties (tijdige) medewerking en vrije toegang tot informatie voor het organisatiegerichte toezicht in de beleving van de toezichthouders nog te veel laten afhangen van de vraag of ze de meerwaarde van het toezichtonderzoek ook zien voor de eigen organisatie. We vragen ons als onderzoekers af of dit laatste terecht is. Het staat namelijk buiten discussie dat de primaire adressant van het organisatiegericht toezicht uiteindelijk de minister van SZW is die op basis van de wet SUWI op UWV en SVB toezicht moet houden. Vanuit dat perspectief moet het, als bepaalde kennis over het functioneren van de zbo's niet regulier beschikbaar komt vanuit andere informatie/verantwoordingsstromen, ook altijd mogelijk zijn dat de toezichthouder eigen waarnemingen moet kunnen doen binnen de zbo's. Dit mag niet op voorhand beperkt worden tot informatievergaring die voor de uitvoeringsorganisaties ook van meerwaarde zou kunnen zijn.

Ook is het in lijn met de wettelijke verplichting en de aanbevelingen vanuit de ARK dat de minister van SZW altijd toezicht moeten kunnen houden in combinatie met eigen onderzoek (eigen waarneming), omdat het gaat om complexe uitvoering. De aanvulling op de reguliere verantwoordingsstukken, zorgvuldig geformuleerd door strategische medewerkers van de zelfstandige bestuursorganen (zbo's), bestaat namelijk juist uit deze eigen waarnemingen door de medewerkers van het team Toezicht. De zbo's hebben hierbij, met andere woorden, geen volledige controle over de informatie die wordt verzameld. Het doel van de eigen waarnemingen door het organisatiegericht toezicht is om aanvullend inzicht te krijgen in het welzijn van de uitvoeringsorganisaties en de uitvoeringscontext, aangezien de minister uiteindelijk verantwoordelijk is voor de continuïteit en het functioneren ervan.

Wij denken dat de belangrijkste reden waarom het organisatiegericht toezicht nog steeds niet optimaal functioneert, is dat het ministerie en de zbo's verschillende perspectieven hebben over wanneer er sprake is van 'werkbaar organisatiegericht toezicht'. Een hiermee verbonden aspect is volgens ons wel dat acceptatie nodig is bij de zbo's dat er altijd enige vorm van organisatiegericht toezicht zal zijn met eigen waarnemingen, en dat hieraan te allen tijde moet worden meegewerkt door de zbo's, ook als dit de eigen organisaties niet direct meerwaarde oplevert.

Om in de toekomst wel tot een werkbare invulling van het organisatiegerichte toezicht te komen is volgens ons meer nodig dan (enkel) opnieuw aanpassingen doorvoeren in de organisatie en de werkprocessen van het organisatiegericht toezicht. Er is eerst een meer fundamentele dialoog nodig tussen het ministerie (eigenaar en opdrachtgevers) en de uitvoeringsorganisatie over de opzet van het organisatiegericht toezicht. In paragraaf 10.6.3, met aanbevelingen met betrekking tot het organisatiegericht toezicht, komen we hierop terug.

9.4 Gegevensuitwisseling

In de onderzoeksperiode hebben op het gebied van gegevensuitwisseling heel veel ontwikkelingen plaatsgevonden. In deze paragraaf geven wij een samenvattend overzicht van de volgens ons belangrijkste ontwikkelingen. Hoofdstuk 7 beschrijft een en ander in meer detail.

Het belang van gegevensuitwisseling in het SUWI-stelsel

Goed functionerende informatieprocessen in het SUWI-stelsel met betrouwbare systemen zijn noodzakelijk voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de sociale zekerheid. De uitvoeringsorganisaties UWV, de SVB en gemeenten hebben betrouwbare, relevante en tijdige informatie nodig om hun werk goed te kunnen doen en de cliënt snel en naar behoren te bedienen. Deze informatie wordt door de cliënt aangeleverd, binnen de uitvoeringsorganisaties zelf gegenereerd of verkregen van partijen van buiten het stelsel van Werk en Inkomen. Informatie die over cliënten bekend is bij UWV, de SVB en de gemeenten wordt uitgewisseld met partijen binnen en buiten het SUWI-stelsel. De belangrijkste gronden om informatie tussen de verschillende partijen uit te wisselen, zijn in de wet omschreven.

De afgelopen twee decennia heeft gegevensuitwisseling een enorme ontwikkeling doorgemaakt, en deze evolutie is nog lang niet voltooid. BKWI (Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen) en het IB (Inlichtingenbureau) ondersteunen een steeds groter geheel van ketens, binnen en buiten SUWI. Bovendien is er vanuit de politiek en de maatschappij steeds meer (kritische) aandacht voor de wijze waarop gegevens worden gedeeld en beveiligd.

Afdeling Gegevensbeleid bij SZW ingericht

Gedurende de onderzoeksperiode is bij het ministerie van SZW een afdeling Gegevensbeleid ingericht. Deze afdeling staat voor verantwoord gegevensgebruik dat bijdraagt aan effectieve en efficiënte dienstverlening aan burgers en ter ondersteuning van de handhaving op het terrein van werk en bestaanszekerheid.

Richting het BKWI en het IB vervult deze afdeling de rol van coördinerend opdrachtgever. Het instellen van het coördinerend opdrachtgeverschap – belegd bij de afdeling Gegevensbeleid – heeft geholpen bij het afstemmen van (en met) de verschillende beleidsdirecties binnen het ministerie van SZW die opdrachten verlenen.

Wij beschouwen het instellen van het coördinerend opdrachtgeverschap als een positieve ontwikkeling, omdat het heeft geleid tot meer aandacht voor een uniforme inrichting van de gegevensuitwisseling bij beleidsopdrachten: het inpassen van ontwikkelingen in bestaande voorzieningen, het afsprakenstelsel en de governance (in plaats van er iets nieuws naast zetten).

Rapport 'Grip op gegevensuitwisseling'

In de vorige beleidsdoorlichting van het SUWI-stelsel van maart 2021 staat aangegeven dat de gegevensuitwisseling binnen het SUWI-stelsel zich in de afgelopen jaren betrouwbaar heeft getoond. Geconstateerd werd dat de enige werkelijke onvolkomenheid de wijze is waarop de verantwoordelijkheid voor gegevensuitwisseling is belegd. Het ministerie van SZW heeft naar aanleiding van deze bevinding de governance van het BKWI en het IB laten onderzoeken. De resultaten van dit onderzoek zijn beschreven in het rapport 'Grip op gegevensuitwisseling. Eindrapport onderzoek naar de governance van de Stichting Inlichtingenbureau en BKWI' van november 2022.

In het rapport werden drie overkoepelende ontwikkelingen uitgewerkt die van belang zijn voor de context en het nadenken over aanpassingen in de governance van het IB en het BKWI:

1. het takenpakket van het BKWI en het IB is in de afgelopen jaren fors verbreed
2. in de politiek en de maatschappij wordt steeds kritischer gekeken naar gegevensuitwisseling
3. er zijn plannen voor een fundamenteel andere inrichting van gegevensuitwisseling.

De onderzoekers constateren in het rapport dat in de governance van het IB en het BKWI zich vier overkoepelende knelpunten voordoen:

1. er is weinig regie gevoerd op het stelsel van gegevensuitwisseling
2. er is weinig toezicht op gegevensuitwisseling
3. er is nog geen sprake van een gedeelde visie op de toekomst van het stelsel
4. er zijn twijfels over de wendbaarheid en robuustheid van de dienstverlening van het IB en het BKWI.

Implementatie aanbevelingen en adviezen

Uit ons onderzoek komt naar voren dat alle aanbevelingen en adviezen uit het rapport 'Grip op gegevensuitwisseling' planmatig worden opgevolgd. Onder meer gaat het dan om het volgende:

- Er is een visie op de besturing van de gegevensuitwisseling via het IB en het BKWI opgesteld.
- Er is gewerkt aan een nieuwe opzet van de overlegstructuur voor de gegevensuitwisseling van het GeVS-stelsel. Deze overlegstructuur bestaat uit de volgende onderdelen:
 - een strategisch overleg dat zich richt op de koers op hoofdlijnen
 - overleggen die per domein de vraag van beleid en dienstverlening vertalen naar gewenste afspraken en voorzieningen voor gegevensuitwisseling, vooralsnog voor werk en inkomen
 - een besluitvormend tactisch overleg over het afsprakenstelsel en de voorzieningen
 - domeingroepen die deze overleggen voeden en adviseren.

In samenhang met de aanpassing van de overlegstructuur zijn ook de taken en rollen van de partijen in het SUWI-stelsel beschreven.

- In het document 'Evaluatie Toezicht GeVS/Suwinet' (8 november 2024) is een evaluatie van het toezicht op GeVS/ Suwinet opgenomen. Op basis hiervan is een voorstel ontwikkeld voor het verbeteren van de informatiebeveiliging. Er is tevens een toezichtarrangement en een interventieprotocol GeVS/Suwinet ingericht voor de gegevensuitwisseling.
- De werking van het coördinerend opdrachtgeverschap van IB/BKWI is beschreven.
- Het bestuursmodel van IB is vervangen door een raad van toezicht-model met een directeur-bestuurder.

Aangezien de aanbevelingen uit het rapport 'Grip op gegevensuitwisseling' relatief recent zijn geïmplementeerd, is het naar onze mening nog te vroeg om conclusies te trekken over hun effectiviteit. We constateren echter dat de recent genomen stappen bijdragen aan het adresseren van de vier in het rapport geïdentificeerde knelpunten door middel van een combinatie van maatregelen. Of deze maatregelen de knelpunten ook echt wegnemen, zal te zijner tijd moeten worden vastgesteld.

9.5 Synthese

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven is de kernvraag van dit onderzoek:

'In hoeverre is de huidige invulling van de sturing, de samenwerking en het toezicht binnen het SUWI-stelsel werkbaar en draagt deze bij aan het realiseren van de maatschappelijke SUWI-opgaven?'

In de door ons in 2020 uitgevoerde (eerdere) evaluatie hebben we het begrip 'werkbaar' als volgt gedefinieerd:

De huidige invulling van sturing en toezicht is *werkbaar* als binnen SZW, UWV en de SVB de verschillende rollen beschreven, toebedeeld, duidelijk afgebakend zijn en er capaciteit is om de rollen/taken kwalitatief goed uit te voeren. Ook moet bij werkbaar gelden dat in de actuele organisatorische inrichting die SZW, UWV en de SVB aan de eigenaarsrelatie, contractrelatie en toezichtsrelatie hebben gegeven, voor alle partijen de inspanningen in een juiste verhouding staan tot het bereikte resultaat. Er doen zich geen grote knelpunten voor.

Als we onze huidige analyse (2025) vergelijken met de analyse uit 2020 constateren we dat er in de onderzoeksperiode belangrijke stappen gezet zijn om de sturing, de samenwerking en het toezicht binnen het SUWI-stelsel meer werkbaar te krijgen.⁵¹ Hiervoor genoemde ontwikkelingen als het meer sturen op publieke waarden, verdere emancipatie van de uitvoering en verbetering van de risicodialog dragen hieraan bij. In de analyse uit 2020 was bijvoorbeeld alleen (impliciet) sprake van de kleine driehoek, terwijl in 2025 ook de samenwerking in de grote driehoek nadrukkelijk op de agenda staat. Het onderlinge vertrouwen tussen het ministerie en de SUWI-organisaties is door deze ontwikkelingen verder toegenomen. De introductie van de samenwerkingsvisie heeft hierin als katalysator gewerkt. Het zogeheten stewardshipmodel lijkt steeds meer van toepassing op de samenwerking. Ten opzichte van de vorige evaluatieperiode zijn de uitvoeringsorganisaties zich meer geëmancipeerd gaan opstellen in de omgang met het ministerie van SZW en durven zij waar nodig kritisch te zijn als het gaat om nieuwe of gewijzigde opdrachten.

⁵¹ Zie voor onze rapportage uit 2020: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/18/evaluatie-van-de-sturing-van-en-het-toezicht-op-de-svb-en-uwv>. De hoofdconclusies van de rapportage zijn te vinden op de pagina's 7 en 8.

De emancipatie van de uitvoering betekent ook dat de uitvoerders in de praktijk eerder en beter bij het ontwikkelen van beleid worden betrokken, en beleid hierdoor nu ook beter (en vroegtijdig) zicht heeft op de dilemma's in de uitvoering.

Wel zien we dat vereenvoudiging van wetgeving een weerbarstig vraagstuk is. Ook moeten er nog stappen gezet worden in het werkbaar krijgen van de wijze waarop het toezicht op de zbo's vormgegeven wordt. Tegelijkertijd constateren we dat ten aanzien van deze twee punten volgens ons altijd spanning zal blijven bestaan in de samenwerking tussen SZW en de zbo's. Dat heeft te maken met het volgende:

- *Spanning in de grote driehoek:* er zit een verschil in perspectief tussen het ministerie van SZW enerzijds en de zbo's (de uitvoering) anderzijds. Dit verschil in perspectief maakt (bijvoorbeeld) vereenvoudiging van wetgeving complex.
- *Spanning in de kleine driehoek:* ondanks de ambitie om gezamenlijk toe te groeien naar het stewardshipmodel zal de sturing vanuit SZW altijd enige elementen uit het principaal-agentmodel blijven bevatten. Het gaat dan met name om toezicht.

Spanning in de grote driehoek

We constateren dat er een verschil in perspectief zit tussen het ministerie van SZW en de zbo's. We lichten beide perspectieven nu (beknopt) toe.

Perspectief zbo's: behoefte aan een langetermijnvisie (vijf tot tien jaar)

Uit de interviews en de validatiesessies kwam naar voren dat de zbo's behoefte hebben aan een langetermijnvisie (5 tot 10 jaar) op het SUWI-stelsel vanuit de politiek en SZW. Welke publieke waarden zijn leidend? Is er bijvoorbeeld blijvende aandacht voor de menselijke maat? Wat verstaan we onder een begrip als 'bestaanszekerheid'? En wat is de 'stip op de horizon' voor bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie? Wat betekent dit voor de ontwikkeling én vereenvoudiging van wetgeving in de komende jaren? De zbo's weten nu niet precies waar het beleid op de langere termijn naartoe gaat.

Op basis van deze langetermijnvisie kunnen de zbo's een eigen meerjarenplan opstellen. Van dit meerjarenplan wordt vervolgens bijvoorbeeld het informatieplan met de modernisering van het IT-landschap afgeleid. Dit zou uiteindelijk bij de zbo's kunnen leiden tot lagere uitvoeringskosten ('kleine geldstroom'), met minder risico op fouten/incidenten. Tegelijkertijd kan vereenvoudiging van wetgeving wel leiden tot hogere kosten ('grote geldstroom'), omdat er minder specifieke (uitzonderings)regels per doelgroep zullen zijn. Uiteindelijk is het een politieke afweging tussen enerzijds de vereenvoudiging van wetgeving ten behoeve van de uitvoering en anderzijds het rekening houden met uitzonderingen per doelgroep.

Perspectief SZW: focus op de komende vier jaar en oplossen van incidenten

De samenstelling van het hoogste politieke orgaan van Nederland, de Tweede Kamer, wisselt uiterlijk elke vier jaar als gevolg van verkiezingen. Hierdoor veranderen elke vier jaar de geambieerde publieke waarden, bijvoorbeeld ten aanzien van het SUWI-stelsel. Een vastgestelde visie voor de gewenste publieke waarden over tien jaar is daardoor moeilijk realiseerbaar.

Daarbij vertegenwoordigen de verschillende partijen verschillende belangen (groeperingen). Gezien de schaarste aan middelen (geld en mensen) is er een noodzaak om te prioriteren. De belangen van verschillende doelgroepen moeten daarom zo kosteneffectief mogelijk verwerkt worden in wetgeving. Dit maakt wetgeving complex en daarmee vatbaar voor incidenten in de uitvoering.⁵²

Tegelijkertijd zorgt media-aandacht voor fouten in de uitvoering ervoor dat de politiek deze incidenten op korte termijn wil oplossen. De politiek vraagt dan aan SZW om meer informatie over de specifieke achtergrond van deze incidenten. Deze vragen komen via SZW bij het zbo terecht. Een incident kan er bovendien toe leiden dat bepaalde waarden gaan verschuiven, bijvoorbeeld van een focus op handhaving naar een focus op dienstverlening en menselijke maat (of vice versa).

⁵² Zie ook het eerdere citaat uit het rapport *Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse* (ABD TOPConsult, 2020): 'Versplintering van het politieke landschap met als gevolg akkoorden vol compromissen die leidden tot meer en complexere regelgeving en tot tussentijdse wijzigingen met druk op de uitvoering om snel tot implementatie en uitvoering te komen.'

Spanning visueel weergegeven

De volgende figuur laat weer de grote driehoek zien, met nu het verschil in perspectief.

Figuur 11. De grote driehoek met verschil in perspectief.



De meeste kritiek op de stewardship theorie heeft betrekking op het concept en de rol van vertrouwen. Er zijn verschillende soorten vertrouwen (Bachman & Zaheer 2006; Nooteboom 2002), bijvoorbeeld met betrekking tot iemands competentie, betrouwbaarheid of welwillendheid. De stewardtheorie biedt geen duidelijke definitie van vertrouwen, wat voor soort vertrouwen er is of zou moeten zijn tussen principalen en stewards, noch of vertrouwen bestaat vanaf het begin van de relatie of zich in de loop van de tijd moet ontwikkelen, bijvoorbeeld door herhaalde interacties (Pastoriza & Arino, 2011). Dit is problematisch omdat de meeste definities van vertrouwen benadrukken dat je bereid moet zijn om een risico te nemen door je te gedragen naar je verwachtingen over het gedrag van anderen, zonder vooraf garanties te hebben over de uitkomst. De principal moet dus accepteren dat hij onzeker is over de prestaties van de steward, vanwege de informatieasymmetrie, en afzien van het nemen van maatregelen om de steward te controleren.

Spanning in de kleine driehoek

Onder meer vanwege complexe wetgeving is de kans reëel dat er ook in de komende jaren sprake zal zijn van incidenten. Er zal hierdoor naar onze verwachting ook in de kleine driehoek altijd enige mate van spanning blijven bestaan tussen het ministerie en de uitvoeringsorganisaties. Door incidenten komt er vanuit de politiek druk op SZW om beter toezicht te houden op het zbo. SZW zal daardoor meer informatie over de uitvoering willen hebben van het zbo. Toenemende controle op de uitvoering vanuit SZW zorgt weer voor wantrouwen bij het zbo. Vermindering van vertrouwen kan ertoe leiden dat er een beweging komt van het stewardshipmodel terug naar het principaal-agentmodel.

Ten aanzien van het stewardship model en het begrip vertrouwen volgt nu een citaat uit een recente publicatie van Sandra Van Thiel.⁵³

De vraag is vervolgens hoe het principaal-agentmodel en de stewardshiptheorie op een werkbare manier gecombineerd kunnen worden. In de publicatie van Sandra van Thiel worden drie varianten verkend, waaronder een synergievariant.

De derde mogelijkheid (synergie) biedt een meer omvattend en geïntegreerd model. In deze modus wordt verwacht dat vertrouwen (stewardship) en controle (principaal-agent) elkaar versterken (Grundeir, 2008 p.153). Van Thiel en Yesilkagit (2011) vonden dat vertrouwen tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties op nationaal niveau wordt bevorderd door een gematigde frequentie van contacten en rapportage. Zonder contact en interactie is het vertrouwen laag - zelfs als het bij contact en interactie gaat om het uitoefenen van controle (monitoring) door de principal. Dit suggereert dat uitvoeringsorganisaties verantwoording willen afleggen over hun prestaties (zogenaamde felt accountability; Schillemans et al., 2021), maar niet te streng of gedetailleerd omdat zeer hoge frequenties van contact en rapportage geassocieerd worden met monitoring en wantrouwen. Synergie laat dus stewardshipselementen toe (vertrouwen, gedeelde publieke waarde als doelstelling) maar ook elementen van monitoring, hoewel het belangrijk is dat monitoring niet voortkomt uit wantrouwen. Grundeir (2008) benadrukt dat synergie ook betrouwbare principalen vereist.

53 Zie: Van Thiel, S. (in press). The synergetic model: mixing stewardship and principal-agent theory. In: B.G. Peters. (ed). The handbook of bureaucratic autonomy. Edward Elgar. Deze publicatie is toegankelijk via de volgende link: https://www.linkedin.com/posts/sandra-van-thiel-44964730_het-synergetisch-model-activiteit-7216092900969885696-DQFs?originalSubdomain=nj.

In de kleine driehoek is het dus de uitdaging om een werkbaar balans te vinden tussen vertrouwen (stewardshipmodel) en controle/toezicht door SZW (principaal-agentmodel). In de volgende paragraaf werken wij dit verder uit.

9.6 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van onze analyse beantwoorden wij de kernvraag van deze evaluatie. Voor de beantwoording van de verschillende deelvragen verwijzen wij naar de separate bijlage.

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven is de kernvraag van dit onderzoek:

'In hoeverre is de huidige invulling van de sturing, de samenwerking en het toezicht binnen het SUWI-stelsel werkbaar en draagt deze bij aan het realiseren van de maatschappelijke SUWI-opgaven?'

We komen nu met onze hoofdconclusies en -aanbevelingen ten aanzien van deze kernvraag, waarbij we onderscheid maken tussen (1) sturing en samenwerking, (2) toezicht en (3) vereenvoudiging van wetgeving. We hebben, gezien de omvang van het rapport, nadrukkelijk gekozen om onze conclusies en aanbevelingen te richten op de – wat ons betreft – grootste aandachtspunten uit ons onderzoek.

9.6.1 Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van sturing en samenwerking

Wij concluderen allereerst dat de sturing op en de samenwerking met de zbo's in de onderzoeksperiode sterk verbeterd is. Hiervoor verwijzen wij naar de eerder in dit hoofdstuk geschetste ontwikkelingen wat betreft het (ook) gaan sturen op burgergerichte publieke waarden, emancipatie van de uitvoering en de aantoonbare ontwikkeling naar het stewardshipmodel. Hierdoor is er sprake van een werkbaar invulling van de sturing en samenwerking, die duidelijk bijdraagt aan het realiseren van de SUWI-doelen. Dat betekent dat wij in de eerste plaats aanbevelen om wat betreft de sturing en samenwerking de ingezette weg verder te vervolgen (en te onderhouden).

Dat neemt echter niet weg dat er nog verbeteringen mogelijk zijn. Dit zijn vaak kleinere optimalisaties, zoals het bepalen welke ICT-kennis bij het ministerie van SZW aanwezig moet zijn om een strategischere gesprekspartner te zijn voor de zbo's op dit onderwerp.

Het ministerie wil niet 'micromanagen' of diep in de ICT van SVB of UWV duiken, maar wel de ICT-besluiten van de zbo's kunnen volgen (inclusief de dilemma's) en verdedigen indien nodig. Alhoewel de kleinere optimalisaties in de sturing op en samenwerking met zbo's verbeteringen teweeg zullen brengen, zijn wij van mening dat de betrokken partijen – zeker gezien de verbeterde samenwerking – in gezamenlijkheid tot werkbaar oplossingen kunnen (zullen) komen.

Onze aanbeveling in dit verband ziet dan ook niet toe op deze kleinere optimalisaties, maar op het onderliggende model van samenwerking tussen het ministerie en de zbo's (het stewardshipmodel). Deze aanbeveling draagt naar onze mening ook bij aan het – tussen partijen in gezamenlijkheid – zoeken naar oplossingen voor eventuele kleinere optimalisaties.

In de samenwerking tussen het ministerie van SZW en de zbo's zal er altijd een informatieasymmetrie blijven bestaan. De aanwezigheid van deze informatieasymmetrie heeft invloed op de mate van onderling vertrouwen tussen het ministerie en zbo's en de mate van onderling vertrouwen is op haar beurt de basis van een werkbaar samenwerking. Zelfs bij een samenwerking op basis van het stewardshipmodel⁵⁴ blijft er namelijk altijd sprake van informatieasymmetrie tussen het ministerie en de uitvoerders over wat er echt in de uitvoering speelt. De recente WIA-casus heeft aangetoond dat een dergelijk incident kan leiden tot verminderd vertrouwen bij het ministerie. Dit kan twee kanten op werken: het ministerie wil meer informatie over de uitvoering, terwijl het zbo meer gesloten wordt wanneer het spannend wordt en meer controle wil over wat er naar SZW gaat, wat vertraging oplevert.

Wie structureel minder wil verantwoorden, moet misschien incidenteel juist transparanter worden als zich een incident in de uitvoering voordoet. Hoe meer transparantie, hoe minder verantwoording en wantrouwen. Een belangrijk doel van de in de evaluatieperiode ontwikkelde samenwerkingsvisie tussen SZW en de zbo's was om een meer gelijkwaardige relatie te realiseren tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, volgens de principes van het stewardshipmodel. Onderling vertrouwen tussen ministerie en uitvoerders is in de nieuwe manier van samenwerken volgens ons het sleutelwoord om structureel minder te hoeven verantwoorden als uitvoering. Een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen is echter ook dat partijen elkaar niet verrassen.

⁵⁴ Zie paragraaf 3.2 voor een nadere reflectie en uitleg op het stewardship- en principaal-agentmodel.

In een samenwerking op basis van het stewardshipmodel zou dit idealiter betekenen dat het meer gaat over de manier waarop informatie gedeeld wordt, namelijk vanuit gelijkwaardigheid en begrip van elkaars positie. Deze invulling is een verdieping van de samenwerking op basis van het stewardshipmodel met elementen van het principaal-agentmodel, en betekent volgens ons niet dat er altijd minder informatie gedeeld kan worden. In geval van (de dreiging van) een incident, betekent het namelijk dat de uitvoeringsorganisaties vanwege het behoud van het onderlinge vertrouwen tijdelijk én proactief meer informatie zullen moeten delen met het ministerie om de minister niet onnodig in de problemen te brengen.

Aanbeveling 1.

Wij adviseren het ministerie van SZW om een gezamenlijke werkgroep met de zbo's in te stellen. Deze werkgroep onderzoekt, onder meer aan de hand van de WIA-casus, hoe elementen uit het principaal-agentmodel het stewardshipmodel kunnen verrijken. Dit moet ervoor zorgen dat sturing en toezicht, ook tijdens incidenten, gebaseerd blijven op goede samenwerking en onderling vertrouwen.

9.6.2 Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van vereenvoudiging van wetgeving

In onze analyse hebben wij laten zien dat vereenvoudiging van wetgeving een belangrijke bijdrage kan leveren aan het vereenvoudigen van de uitvoering en daarmee verlaging van de uitvoeringskosten ('kleine geldstroom'), met minder risico op fouten/incidenten. Tegelijkertijd is uit onze analyse gebleken dat het vereenvoudigen van wetgeving een taai vraagstuk ('wicked problem') is, dat niet eenvoudig op te lossen is. Tot slot constateerden wij dat vereenvoudiging van wetgeving nog niet (voldoende) een gezamenlijke opgave van ministerie en zbo's is dat hoge prioriteit geniet.

Om meer handen en voeten te geven aan het (ervaren van) een gezamenlijke opgave met de hoogste prioriteit, biedt de 'vereenvoudigingsagenda sociale zekerheid' van het ministerie van SZW een uitstekende basis om samen met de uitvoering die verdere stappen te zetten in de komende periode.

Los van het feit dat de minister met deze vereenvoudigingsagenda is gekomen en hiervoor een uitvoeringsstructuur wordt neergezet met betrokkenheid van de zbo's, zou het thema volgens ons ook nadrukkelijker moeten terugkomen in de sturing, de verantwoording en het toezicht op het SUWI-stelsel. Dit kan bevorderen dat het ministerie en de zbo's de vereenvoudiging van wetgeving en werkprocessen nog meer gezamenlijk gaan oppakken én de ambities uit de vereenvoudigingsagenda daadwerkelijk worden omgezet in concrete acties (en resultaten).

Concreet adviseren we het ministerie om vereenvoudiging van wetgeving als prioritair thema mee te nemen in de cyclus van sturing, samenwerking en toezicht tussen het ministerie en de zbo's. Het zou bijvoorbeeld een standaard onderwerp op de agenda in gesprekken die het ministerie als opdrachtgever met de zbo's voert óf er wordt hiervoor een aparte thematische gesprekscyclus tussen opdrachtgever en elk van de zbo's ingericht.

Het grote belang van een vereenvoudigingsoperatie voor de burgers, en ook voor de uitvoering (beter uitvoerbare regels, minder kans op incidenten) rechtvaardigt dit volgens ons.

Aanbeveling 2.

Wij adviseren het ministerie van SZW om vereenvoudiging van wetgeving (nog) meer als prioritair thema aan te merken in de samenwerking met de zbo's, door het een vaste plaats in de gesprekscyclus te geven.

9.6.3 Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van organisatiegericht toezicht

Onze algemene conclusie ten aanzien van het organisatiegericht toezicht is dat de doorontwikkeling die in de evaluatieperiode heeft plaatsgevonden, nog niet heeft geleid tot een werkbaar situatie voor zowel het ministerie als de uitvoeringsorganisaties. In de vorige evaluatie uit 2020 constateerden wij min of meer hetzelfde. Hoewel er de afgelopen vijf jaar, volledig in lijn met onze aanbevelingen van destijds, een doorontwikkeling heeft plaatsgevonden, kunnen we concluderen dat deze doorontwikkeling in het organisatiegerichte toezicht in algemene zin niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd.

Wij denken dat de belangrijkste reden waarom het organisatiegericht toezicht nog steeds niet optimaal functioneert, is dat het ministerie en de zbo's verschillende perspectieven hebben over wanneer er sprake is van 'werkbaar organisatiegericht toezicht'. Een hiermee verbonden aspect is volgens ons dat er bredere acceptatie nodig is bij de zbo's dat er altijd enige vorm van organisatiegericht toezicht zal zijn dat ook eigen waarnemingen doet, en dat hieraan te allen tijde moet worden meegewerkt door de zbo's, ook als dit de eigen organisaties niet direct meerwaarde oplevert.

Om in de toekomst tot een werkbaar invulling en brede acceptatie bij de zbo's voor het organisatiegerichte toezicht te komen, is volgens ons meer nodig dan enkel opnieuw aanpassingen doorvoeren in de organisatie en de werkprocessen van het organisatiegericht toezicht.

Er is volgens ons eerst een meer fundamentele dialoog nodig tussen het ministerie (eigenaar en opdrachtgevers) en de uitvoeringsorganisatie over de opzet van het organisatiegericht toezicht. In deze dialoog zouden in onze beleving onderwerpen aan bod moeten komen zoals:

1. voor wie het toezicht primair plaatsvindt
2. de eisen aan de onafhankelijkheid en positionering van het organisatiegerichte toezicht die daaruit voortvloeien (hoeveel ruimte heeft toezichthouder nodig om zelfstandig informatie te verzamelen binnen de organisaties)
3. wanneer eigen waarnemingen nodig zijn, wanneer hergebruik van bestaande verantwoordingsstromen voldoende is, en
4. overige condities voor goed toezicht op het functioneren van de zbo's ten behoeve van de Minister.

Wij bevelen het ministerie van SZW dan ook aan om de meer fundamentele dialoog over het organisatiegerichte toezicht te organiseren. Concreet adviseren wij het ministerie van SZW om hier actie op te ondernemen door een gezamenlijke werkgroep in te richten met deelnemers op hoog ambtelijk niveau vanuit het ministerie (eigenaar en opdrachtgevers) en de zbo's. Als startpunt zou deze werkgroep een analyse kunnen uitvoeren wat de al uitgevoerde verkenningen van het team Toezicht aan nieuwe inzichten hebben opgeleverd (ten opzichte van de informatie die al bekend was bij het ministerie).

Deze werkgroep heeft als primaire taak om tot een gezamenlijke visie te komen op het organisatiegericht toezicht. Op basis van deze gezamenlijk vastgestelde visie op het organisatiegericht toezicht, zou het ministerie een nieuw toezichtsbeleid moeten vaststellen dat geldt voor de komende jaren. Wij adviseren daarbij om deze nieuwe opzet na twee jaar te evalueren.

In haar reactie als externe deskundige op ons conceptrapport heeft professor Sandra van Thiel bij bovenstaande aanbeveling gesuggereerd om de werkgroep te laten begeleiden door een onafhankelijke (externe) deskundige⁵⁵. Wij onderschrijven deze aanbeveling. Dit geldt ook voor haar suggestie om de rapportages in de verkenningen van het organisatiegericht toezicht tot nu toe te analyseren: wat was de aanleiding, wat waren de uitkomsten, heeft het rapport doorwerking gehad en hoe, enzovoorts. Zo'n analyse kan laten zien of het organisatiegericht toezicht inderdaad meer of andere informatie heeft opgeleverd dan wat de andere toezichthouders al hebben onderzocht en gerapporteerd of via reguliere verantwoordingen al aan het ministerie is aangeleverd.

Aanbeveling 3.

Wij adviseren het ministerie van SZW om onder begeleiding van een externe deskundige een werkgroep in te richten om tot een fundamentele dialoog te komen tussen het ministerie en de uitvoeringsorganisatie over de opzet van het organisatiegericht toezicht. Dit moet resulteren in een nieuwe en gedragen visie op het organisatiegericht toezicht.

⁵⁵ We hebben de volledige reactie van professor Van Thiel als bijlage 6 bij dit rapport gevoegd.



HOOFDSTUK 10

Beantwoording deelvragen

In het vorige hoofdstuk hebben we de hoofdvraag van de evaluatie beantwoord. Daarnaast zijn er voor het evaluatieonderzoek 42 deelvragen geformuleerd. In dit slothoofdstuk presenteren we de antwoorden op deze deelvragen, geordend per thema.

Deelvragen over sturing

1. Hoe functioneert de sturing en hoe draagt deze bij aan het realiseren van maatschappelijke opgaven vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid?

De sturing binnen het SUWI-stelsel is gericht op het mogelijk maken een effectieve en efficiënte uitvoering op het terrein van werk en inkomen. Hetgeen nodig is voor het effectief en doelmatig realiseren van de hoofddoelen van de sociale zekerheid, namelijk inwoners van Nederland voorzien van werk en bestaanszekerheid. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) stuurt de SUWI-organisaties zoals UWV en de SVB aan door middel van prestatieafspraken, een planning- en controlcyclus, en ambtelijk en bestuurlijk overleg.

In de afgelopen periode heeft de sturing binnen het SUWI-stelsel zich ontwikkeld door een verschuiving naar een samenwerkingsmodel met gelijkwaardigheid tussen beleid en uitvoering. De introductie van de samenwerkingsvisie 'Samen voor de burger' heeft in de relatie tussen het ministerie, UWV en de SVB geleid tot meer transparantie, vertrouwen en een gezamenlijke focus op publieke waarden. Dit draagt bij aan het beter realiseren van maatschappelijke opgaven zoals werkgelegenheid en bestaanszekerheid, doordat de samenwerking tussen het ministerie, UWV en de SVB meer gericht is op het perspectief van de burger.

2. Op welke wijze worden risico's besproken en afgewogen tussen ministerie en de SUWI-organisaties (UWV, de SVB, IB en BKWI)? Is dit afdoende?

Risicomanagement speelt een grote rol in de aansturing van de SUWI-organisaties en wordt structureel besproken binnen de overlegstructuren tussen het ministerie en deze organisaties. Risico's worden besproken via gestructureerde gesprekscycli, zoals driehoeksoverleggen, waarin de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk risico's bespreken.

Risico's worden binnen de SUWI-organisaties de SVB en UWV geïdentificeerd, geclassificeerd en beheerst door middel van een systematisch proces. Het exacte proces verschilt per organisatie, maar omvat onder andere risicodialogen op verschillende niveaus binnen de organisatie, risicoschouwen, en het opstellen van risicoregisters. De minister van SZW heeft een toezichthoudende rol en ontvangt periodieke rapportages over de voortgang van risicobeheersing. Het principe van 'ruimhartig informeren, terughoudend interveniëren' wordt toegepast.

Toch zijn er zorgen over de volledigheid en tijdigheid van risicodeling, zoals bleek bij de WIA-casus, waar het vertrouwen van het ministerie in UWV onder druk kwam te staan. De precieze context en dieperliggende oorzaken van de WIA-casus wordt momenteel onderzocht door de Algemene Rekenkamer.⁵⁶

3. Welke beslissingen die door SUWI-organisaties worden genomen zouden vanuit het ministerie van SZW moeten worden aangestuurd, hetgeen nu nog niet het geval is?

Respondenten noemen slechts enkele concrete voorbeelden van beslissingen die meer aansturing behoeven vanuit SZW. Dit betreft met name situaties waarin gerechtelijke uitspraken conflicteren met beleidsdoelen en meer centrale sturing nodig is op ICT-projecten binnen beleidswijzigingen. Over het algemeen wordt echter weinig extra ministeriële aansturing als nodig beschouwd.

4. Wat zijn de verschillen tussen de aansturing van SUWI-organisaties en gemeenten en wat zijn hiervan de eventuele negatieve gevolgen?

De minister van SZW heeft directe aansturingsbevoegdheid over de SUWI-organisaties zoals UWV en de SVB, maar niet over gemeenten. Gemeenten beschikken daardoor over meer autonomie. Dit verschil kan bijvoorbeeld leiden tot verschillen in de uitvoering van arbeidsmarktbeleid op regionaal niveau en tot spanningen tussen centrale sturing en lokale invulling. Bovendien belemmert het de effectieve samenwerking tussen de centraal aangestuurde SUWI-uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Een goede samenwerking is van belang voor een goed functionerend stelsel van sociale zekerheid.

Wat betreft het regionale arbeidsmarktbeleid vindt er momenteel een grote operatie plaats, namelijk de hervorming van de infrastructuur van de arbeidsmarkt. Het ministerie kan in dit traject geen landelijke blauwdruk opleggen aan gemeenten. De belangrijkste sturingsinstrumenten vanuit het ministerie richting de gemeenten zijn het budget en de SUWI-wetgeving (die gemeenten verplicht samen te werken met UWV). We hebben in het onderzoek geconstateerd dat er sprake is van regionale verschillen, wat inherent is aan het feit dat gemeenten veel beleidsvrijheid hebben.

⁵⁶ Zie: <https://www.rekenkamer.nl/actueel/lopend-onderzoek/wia-uitkeringen-onder-de-loep>

Wij kwalificeren deze regionale verschillen niet per se als negatief, omdat de arbeidsmarktregio's in Nederland immers ook heel verschillend zijn.⁵⁷

Ten aanzien van gegevensuitwisseling, waarbij gemeenten ook een belangrijke partner zijn, hebben wij in het onderzoek geen indicaties van negatieve gevolgen aangetroffen.

5. De continuïteit en omvang van bemensing (bij zowel ministerie als de SUWI-organisaties) vormde tijdens de vorige evaluatie een aandachtspunt. Dit had effect op de informatie-uitwisseling, de aanwezige kennis en de bijbehorende netwerken. Is dit verbeterd?

Dit knelpunt lijkt grotendeels te zijn opgelost. In de vorige evaluatie werd de bemensing van en kenniscontinuïteit bij de eigenaars- en opdrachtgeversrol nog als knelpunt benoemd in de aansturing van de zbo's. Dit knelpunt is in de gesprekken met UWV, de SVB en SZW niet meer, of in ieder geval niet manifest, benoemd. Wel is vanuit de zbo's aangegeven dat daar waar het om aansturing op het gebied van ICT-vraagstukken gaat, er nog een tekort aan kennis bij het departement is.

Het ministerie van SZW heeft aangegeven dat eind 2023 tot in 2024 inderdaad sprake was van een tijdelijke onderbezetting op het thema ICT-vraagstukken, onder andere bij de afdeling eigenaarsadvisering. Deze vacatures zijn inmiddels weer opgevuld. Daarnaast heeft het ministerie een aantal initiatieven genomen, waaronder het instellen van een werkgroep voor portfolio-sturing, om strategischer en minder incident gedreven over ICT met de zbo's te kunnen spreken. Het ministerie van SZW richt zich in de beoogde ICT-kennis op het kunnen volgen van de ICT-besluiten van zbo's en te verdedigen indien nodig. Het ministerie en SVB hebben daar nu werkbezoeken en strategische conferenties op bestuurlijk niveau voor georganiseerd.

Deelvragen over samenwerking

6. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan ter verbetering van de samenwerking tussen ministerie, de SUWI-organisaties en gemeenten (ook in de arbeidsmarktregio)?

De implementatie van de samenwerkingsvisie 'Samen voor de burger' heeft een belangrijke rol gespeeld in het verbeteren van de samenwerking tussen het ministerie en de SUWI-organisaties. Deze visie legt de nadruk op transparantie, vertrouwen, en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke opgaven. Het eerder en intensiever betrekken van UWV en de SVB bij beleidsvorming is in de evaluatieperiode eveneens verbeterd. Daarnaast zijn er initiatieven zoals de gezamenlijke Dag voor de starter en een inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers van UWV, de SVB en SZW, die gericht zijn op het bevorderen van de onderlinge samenwerking en communicatie. Specifiek gericht op de arbeidsmarktregio's zijn in de evaluatieperiode stappen gezet om de samenwerking tussen UWV, gemeenten en het ministerie te intensiveren, onder andere door gezamenlijke bijeenkomsten en een focus op betere gegevensuitwisseling.

7. Hoe verloopt de samenwerking tussen ministerie, de SUWI-organisaties en gemeenten?

De samenwerking tussen het ministerie, de SUWI-organisaties en gemeenten verloopt over het algemeen goed. De implementatie van de samenwerkingsvisie 'Samen voor de burger' heeft hier een belangrijke rol in gespeeld. Doordat UWV en de SVB in de evaluatieperiode meer zijn gaan opereren als 'geëmancipeerde' uitvoerders, is er een meer gelijkwaardige samenwerkingsrelatie ontstaan, waarbij de onderlinge samenwerking beter is dan vijf jaar geleden. De lijnen tussen de zbo's en het departement zijn korter geworden en er is meer transparante informatie-uitwisseling. De samenwerking tussen het ministerie en de twee zbo's lijkt nu meer op een stewardshipmodel dan op een principaal-agentmodel.

⁵⁷ De belangrijkste discussie ten aanzien van de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur is de wijze van financiering ervan vanuit het Rijk (tot nu toe vooral op basis van *incidentele* middelen). Ook komt uit het onderzoek naar voren dat in de arbeidsmarktregio's de perceptie is dat de ambities die met de Tweede Kamer zijn gecommuniceerd groter zijn dan de beschikbare *structurele* middelen. Beide punten hebben echter geen betrekking op deze deelvraag, namelijk verschillen tussen de aansturing van gemeenten en de zbo's.

8. In hoeverre weten de organisaties elkaar goed te vinden? Bijvoorbeeld in geval van maatschappelijke en politieke druk.

Over het algemeen weten het ministerie en SUWI-organisaties elkaar goed te vinden, mede dankzij verbeterde overlegstructuren en de focus op vertrouwen en samenwerking. Er is een cultuur van ruimhartig informeren en terughoudend interveniëren. Echter, in situaties van maatschappelijke en politieke druk (bijvoorbeeld door publicaties in de media), blijkt dat vertrouwen soms onder druk kan komen te staan. Het gezamenlijk omgaan met risico's en het tijdig delen van signalen blijft een aandachtspunt. Het vertrouwen in de samenwerking kan dan afnemen, wat de effectiviteit van de samenwerking beïnvloedt. Daarnaast ervaren SUWI-organisaties soms ook dilemma's rondom de timing en afweging van welke informatie wordt gedeeld met het ministerie en op welk moment.

9. Wat betekent het sturen op publieke waarden voor de samenwerking?

Het sturen op nieuwe publieke waarden, zoals de menselijke maat in de uitvoering, heeft de samenwerking verbeterd door een gedeelde focus op maatschappelijke opgaven en het centraal stellen van de burger. Deze verschuiving zorgt ervoor dat gesprekken niet alleen meer gericht zijn op uitvoeringsgerichte KPI's (op het terrein van bijvoorbeeld tijdigheid en rechtmatigheid) en meer op KPI's die zich richten op goede dienstverlening aan burgers. Het maakt de interactie tussen SZW en de SUWI-organisaties inhoudelijker en meer gericht op de maatschappelijke opgaven. Het gesprek gaat nu meer over de lange termijn en het gezamenlijk werken aan maatschappelijke opgaven, in plaats van te focussen op (afwijkingen in) uitvoeringsgerichte KPI's.

Publieke waarden kunnen daarbij met elkaar botsen. Soms moet er ten koste van de ene publieke waarde gekozen worden voor een andere publieke waarde. In de gesprekken kan nog meer aandacht besteed worden aan deze botsende publieke waarden. Door het toegenomen inzicht in de spanning tussen botsende publieke waarden en het open gesprek hierover, kan de samenwerking verder worden verbeterd. Het kiezen voor de ene ten opzichte van de andere publieke waarde in de aansturing van de zbo's is echter uiteindelijk een politiek-bestuurlijke afweging.

10. In hoeverre dragen publieke waarden bij aan het versterken van horizontale samenwerking (zoals de samenwerking in ketens)?

Het sturen op publieke waarden versterkt horizontale samenwerking binnen de ketens, zoals die tussen UWV, de SVB en gemeenten, omdat het streven naar bijvoorbeeld begrijpelijke en burgergerichte dienstverlening door alle partijen wordt gedeeld. Het spoort organisaties aan om verder te kijken dan hun eigen belang en meer te focussen op gezamenlijke maatschappelijke doelen. De gekozen publieke waarden stellen het burgerperspectief en het bevorderen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke opgaven centraal. Dit heeft geleid tot een betere samenwerking tussen de verschillende partijen in de keten, zoals UWV, de SVB en gemeenten. De focus op publieke waarden heeft ook bijgedragen aan een cultuurverandering binnen de organisaties, waarbij meer aandacht is voor de menselijke maat. Ook in de keten van gegevensuitwisseling en bij het regionaal arbeidsmarktbeleid is er meer aandacht voor samenwerking en het gezamenlijk oplossen van knelpunten. Dit heeft geleid tot een meer geïntegreerde aanpak en betere verbinding tussen de partijen.

11. In hoeverre worden uitgangspunten en afspraken van de samenwerkingsvisie uitgedragen?

De uitgangspunten van de samenwerkingsvisie 'Samen voor de burger' worden breed gedragen door alle betrokken partijen (ministerie, SUWI-organisaties en gemeenten). De visie heeft geleid tot kortere lijnen, meer transparantie en bewustere samenwerking. Gezamenlijke bijeenkomsten en inwerkprogramma's helpen nieuwe medewerkers de afspraken beter te begrijpen. Toch blijft het belangrijk om de principes van de visie consistent onder de aandacht te brengen, met name tijdens periodes van politieke aandacht voor incidenten in de uitvoering.

12 In hoeverre heeft de samenwerkingsvisie het onderling vertrouwen verbeterd? Wat is hier eventueel nog meer voor nodig?

De samenwerkingsvisie heeft het vertrouwen tussen het ministerie en de SUWI-organisaties verbeterd door een focus op transparantie, gezamenlijke verantwoordelijkheid en wederzijdse ondersteuning. Respondenten vanuit de uitvoeringsorganisaties merken op dat er meer ruimte is om dilemma's en knelpunten met het ministerie te bespreken. Toch kan het vertrouwen bij incidenten onder druk komen te staan, zoals is gebleken bij de recente WIA-casus. Dit kan twee kanten op werken: het ministerie wil meer informatie over de uitvoering, terwijl het zbo meer gesloten wordt wanneer het spannend wordt en meer controle wil over wat er naar SZW gaat, wat vertraging oplevert.

Wie structureel minder wil verantwoorden, moet misschien incidenteel juist transparanter worden als zich een incident in de uitvoering voordoet. Hoe meer transparantie, hoe minder verantwoording en wantrouwen. Een belangrijk doel van de in de evaluatieperiode ontwikkelde samenwerkingsvisie tussen SZW en de zbo's was om een meer gelijkwaardige relatie te realiseren tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, volgens de principes van het stewardshipmodel. Onderling vertrouwen tussen ministerie en uitvoerders is in de nieuwe manier van samenwerken volgens ons het sleutelwoord om structureel minder te hoeven verantwoorden als uitvoering. Een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen is echter ook dat partijen elkaar niet verrassen. In een samenwerking op basis van het stewardshipmodel zou dit idealiter betekenen dat het meer gaat over de manier waarop informatie gedeeld wordt, namelijk vanuit gelijkwaardigheid en begrip van elkaars positie. Ook is van belang dat de informatie die door de zbo's gedeeld wordt ook (proactief) van nadere duiding (met politiek-bestuurlijke sensitiviteit) wordt voorzien, zodat partijen elkaar goed begrijpen.

Deze invulling is een verdieping van de samenwerking op basis van het stewardshipmodel met elementen van het principaal-agentmodel, en betekent volgens ons niet dat er altijd minder informatie gedeeld kan worden. In geval van (de dreiging van) een incident, betekent het namelijk dat de uitvoeringsorganisaties vanwege het behoud van het onderlinge vertrouwen tijdelijk én proactief meer informatie zullen moeten delen met het ministerie om de minister niet onnodig in de problemen te brengen.

Deelvragen over Eigenaarschap

13. Welke ontwikkelingen op eigenaarschap hebben zich voorgedaan sinds de vorige evaluatie?

De eigenaar is namens de minister vanuit de sturingsvisie uit 2016 vooral aanspreekbaar op vraagstukken die het functioneren van UWV en de SVB als organisatie betreffen, waaronder de continuïteit en wendbaarheid. Sinds de vorige evaluatie is de eigenaarsrol binnen het ministerie verder doorontwikkeld en versterkt.

Allereerst wordt de eigenaarsfunctie nu explicieter ingevuld door de secretaris-generaal en ondersteund door de afdeling Eigenaarsadvisering. De eigenaarsrol voor zowel UWV als de SVB werd tot in 2023 ingevuld door de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG). Vanaf 2024 is de eigenaarsrol voor UWV overgenomen door de secretaris-generaal. Ondersteuning van de eigenaar ten aanzien van zowel UWV als de SVB wordt verzorgd door de afdeling Eigenaarsadvisering van de directie SV.

Daarnaast is tijdens de evaluatieperiode de ondersteuning van de eigenaar in zijn roluitoefening versterkt. De aparte sturingsteams voor UWV en de SVB binnen de afdeling eigenaarsondersteuning dragen bij aan deze ondersteuning.

Tevens is het aantal formele overleggen waar opdrachtgever en eigenaar tegelijkertijd aan tafel zitten met de opdrachtnemer toegenomen (de zogenaamde driehoeksoverleggen). Dit zorgt in de praktijk voor betere en efficiëntere afstemming tussen de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Voorheen waren er aparte overleggen in de opdrachtgeverslijn en de eigenaarslijn.

14. Is de informatiepositie van de eigenaar verbeterd sinds de vorige evaluatie?

De informatiepositie van de eigenaar is in deze evaluatieperiode verbeterd. De eigenaar ontvangt informatie uit de P&C-cyclus en overige verantwoordingsinformatie over het presteren en functioneren van de zbo's. In de vorige evaluatie werden knelpunten genoemd in de informatie-uitwisseling, zoals een gebrek aan structureel overleg tussen eigenaar en opdrachtgever, wat leidde tot een beperkte informatiepositie van de eigenaar over wat tussen opdrachtgever en opdrachtnemer werd besproken. Ten opzichte van de vorige evaluatie heeft er een verandering plaatsgevonden in de overlegstructuren en is de informatiepositie van de eigenaar verbeterd.

Dit wordt toegeschreven aan de toename van het aantal overleggen tussen eigenaar en opdrachtgever, doordat het aantal driehoeksoverleggen (eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer) is toegenomen. De informatiepositie van de eigenaar is verbeterd door frequenter overleg met de zbo's, meer driehoeksoverleggen, gerichtere verantwoordingsinformatie vanuit de SUWI-organisaties en de introductie van nieuwe KPI's die de eigenaar inzicht geven in de bijdragen van de zbo's aan de realisatie van publieke waarden.

De informatiepositie van de eigenaar is verder ook verbeterd door de transitie van het organisatiegericht toezicht. De huidige werkwijze van het organisatiegericht toezicht is om via verkenningen op basis van eigen waarnemingen informatie te verzamelen over het functioneren van de twee uitvoeringorganisaties. Hierbij gaat het niet zozeer om meer inzicht in de bekende risico's, maar om een dieper inzicht in het dagelijkse functioneren van de organisaties en waar mogelijk het detecteren van de uitvoeringsrisico's van morgen.

15. Uit de vorige evaluatie bleek dat er te weinig overleg was tussen de eigenaar en de opdrachtgever, waardoor de eigenaar onvoldoende informatie had over wat er tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer werd besproken. Is dit verbeterd?

Het aantal formele overleggen waar opdrachtgever en eigenaar tegelijkertijd aan tafel zitten met de opdrachtnemer is toegenomen (de driehoeksoverleggen). Dit zorgt voor meer directe afstemming tussen de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer op een veelheid van thema's. Voorheen waren er aparte overleggen in de opdrachtgeverslijn en de eigenaarslijn. Het toegenomen aantal driehoeksoverleggen vergroot de transparantie en zorgt ervoor dat de eigenaar beter op de hoogte is van de ontwikkelingen en afspraken tussen de opdrachtgevers en opdrachtnemers.

16. Op welke wijze bewaakt de eigenaar de continuïteit van de SUWI-organisaties en hoe draagt dit bij aan de realisatie van maatschappelijke opgaven?

De eigenaar bewaakt de continuïteit van SUWI-organisaties via overlegstructuren zoals de driehoeksoverleggen (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) en door het monitoren van de interne processen en risico's via organisatiegericht toezicht. Specifieke aandacht gaat uit naar de verantwoordingsstukken uit hoofde van de planning- en controlcycli (P&C-cycli), waarin de prestaties van SUWI-organisaties worden beoordeeld.

Doordat er steeds meer nadruk in de sturing komt op publieke waarden, zoals de 'menselijke maat', wordt ook de maatschappelijke opgave van werkgelegenheid en bestaanszekerheid beter ondersteund. Daarnaast helpt de versterking van de eigenaarsrol bij het ministerie bij het adresseren van wendbaarheid en structurele verbeteringen binnen de SUWI-organisaties.

17. Op welke wijze wordt de juiste informatie en expertise bijeengebracht om gericht te kunnen adviseren aan de eigenaar (bijvoorbeeld in relatie tot ICT-projecten)? Wat kan hierin beter?

In de onderzoeksperiode is de afdeling Eigenaarsadvisering van het ministerie versterkt. Deze afdeling heeft als belangrijk doel het bijeenbrengen van de juiste informatie en expertise om de eigenaar te adviseren. Zij baseren zich op de verantwoordingsinformatie van de zbo's en de verkenningen van het organisatiegerichte toezicht. Daarnaast komt informatie uit de gesprekscyclus met de zbo's, die op verschillende onderwerpen plaatsvindt en steeds vaker het karakter heeft van een driehoeksoverleg.

Wat hierin beter kan is het volgende:

- Hoewel het risicomanagementproces bij de zbo's steeds beter is ingericht, kan de risicodialoog nog verder geoptimaliseerd worden. Deze heeft meer nieuwsgierigheid en verder doorvragen. Informatie wordt nogal eens voor kennisgeving aangenomen en dat helpt niet voor het 'goede gesprek'. Ook kan beter worden onderzocht in hoeverre de beheersmaatregelen effectief zijn.
- Verder zijn er vaak kleinere optimalisaties, zoals het bepalen welke ICT-kennis bij het ministerie van SZW aanwezig moet zijn om een strategischere gesprekspartner te zijn voor de zbo's op dit onderwerp. Het ministerie wil niet 'micromanagen' of diep in de ICT van SVB of UWV duiken, maar wel de ICT-besluiten van de zbo's kunnen volgen (inclusief de dilemma's) en verdedigen indien nodig.

Deelvragen over opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap

18. Welke ontwikkelingen op het gebied van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap hebben zich voorgedaan sinds de vorige evaluatie (bijvoorbeeld in de taakopvatting van de organisaties)?

De ontwikkelingen op het gebied van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap sinds de vorige evaluatie zijn:

- Introductie van het coördinerend opdrachtgeverschap.
- Toename in het aantal driehoeksoverleggen tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.
- Er is meer ruimte voor de opdrachtnemer om risico's en dilemma's goed weer te geven in u-toetsen, en het ministerie betreft de uitvoering voldoende op tijd bij het ontwikkelen van nieuw beleid om te voorkomen dat u-toetsen een negatief oordeel opleveren.
- De sturingsvisie is vervangen door de samenwerkingsvisie, die uitgaat van een gelijkwaardige bijdrage van beleid en uitvoering. Dit zorgt voor meer gezamenlijke verantwoordelijkheid in het bereiken van de door de politiek geambieerde publieke waarden.
- Er is meer direct contact tussen de uitvoering (zbo's) met de Tweede Kamer over de uit te voeren opdracht. Het meest duidelijk heeft dit vorm gekregen door de knelpuntenbrieven die de twee zbo's sinds een aantal jaren direct aan de Kamer aanbieden. Andere vormen van direct contact tussen uitvoering en Kamer zijn deelname van de zbo's aan technische briefings en het uitnodigen van kamerleden voor werkbezoeken.
- Herijking KPI's aan publieke waarden.

Door de combinatie van de versterking van de eigenaarsrol en de introductie van het coördinerend opdrachtgeverschap, is er nu meer balans gekomen tussen de rolinvulling van eigenaar en opdrachtgever binnen het departement. Dit is een ontwikkeling die zeker ten voordele is van de opdrachtnemers. Nieuwe opdrachten voor de zbo's worden meer in samenhang bekeken en de eigenaar staat daarbij duidelijker voor het belang van de uitvoering.

19. Op welke wijze vullen opdrachtgevers hun rol in ten opzichte van de SUWI-organisaties en hoe verhouden zij zich tot de coördinerend opdrachtgever?

Tijdens de evaluatieperiode is binnen het departement het coördinerend opdrachtgeverschap ingevoerd. De coördinerend opdrachtgever van UWV en de SVB namens de minister is de directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie (DGSZI). De coördinerend opdrachtgever houdt zicht op de verschillende opdrachten (en uitvoeringstoetsen) die door andere onderdelen binnen SZW of door andere ministeries richting de SUWI-organisaties worden gegeven. Hierdoor kan deze beter meedenken over de totale afweging voor de prioritering (focus) van een zbo.

De introductie van het coördinerend opdrachtgeverschap heeft geleid tot een beter overzicht van opdrachten, waarbij overlap of conflicterende prioriteiten worden voorkomen. De coördinerend opdrachtgever treedt op als escalatiemiddel wanneer SUWI-organisaties te maken krijgen met meerdere opdrachten die niet uitvoerbaar zijn binnen dezelfde tijdsperiode.

Een deel van de respondenten geeft aan dat het coördinerend opdrachtgeverschap een bijdrage heeft geleverd aan het versterken en professionaliseren van de rol van opdrachtgever. Hierdoor kan deze beter meedenken over de totale afweging voor de prioritering (focus) van een SUWI-organisatie.

Het instellen van het coördinerend opdrachtgeverschap heeft voor IB en BKWI geholpen bij het afstemmen van (en met) de verschillende beleidsdirecties binnen het ministerie van SZW die opdrachten verlenen. Het heeft geleid tot meer aandacht voor een eenduidige inrichting van de gegevensuitwisseling bij beleidsopdrachten: het inpassen van ontwikkelingen in bestaande voorzieningen, het afsprakenstelsel en de governance (in plaats van er iets nieuws naast zetten).

20. Op welke wijze functioneert het coördinerend opdrachtgeverschap op het departement en hoe draagt dit bij aan de verbetering van het opdrachtgeverschap?

Het coördinerend opdrachtgeverschap functioneert goed en wordt door zowel het ministerie als de SUWI-organisaties als positief ervaren. Het zorgt voor betere prioritering en afstemming van opdrachten en voorkomt versnippering. Door een centraal aanspreekpunt te bieden, ondersteunt het coördinerend opdrachtgeverschap de SUWI-organisaties bij het navigeren door complexe opdrachtportefeuilles en helpt het escalaties voorkomen.

21. Is opdrachtverstrekking aan de SUWI-organisaties verbeterd? Voelt de opdrachtnemer zich betrokken binnen alle fases van het proces van beleidsontwikkeling? Waar kan het beter?

Het beeld uit onze interviews is dat de opdrachtverstrekking aan de SUWI-organisaties is verbeterd. De opdrachtnemer voelt zich meer betrokken binnen alle fases van het proces van beleidsontwikkeling. De SUWI-organisaties worden namelijk eerder en vaker betrokken bij beleidsontwikkeling, wat de samenwerking versterkt. Dit leidt uiteindelijk voor het ministerie ook tot minder verrassingen in de uitvoeringstoetsen.

Toch is er ruimte voor verbetering, vooral in de timing van betrokkenheid: sommige respondenten geven aan dat SUWI-organisaties soms toch nog te laat worden betrokken, wat de uitvoerbaarheid van beleid kan bemoeilijken. Een meer systematische aanpak bij het betrekken van uitvoeringsorganisaties in de vroege stadia van beleidsontwikkeling zou verdere verbeteringen kunnen brengen.

22. Op welke wijze worden u-toetsen benut en voelt en krijgt de opdrachtnemer ook de ruimte om alle risico's en dilemma's goed hierin weer te geven? Wat doet de opdrachtgever met al die risico's? Betreft het ministerie de uitvoering voldoende op tijd om te voorkomen dat u-toetsen een negatief oordeel opleveren?

U-toetsen worden benut om de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens te toetsen en om risico's en dilemma's in kaart te brengen. De opdrachtnemer krijgt de ruimte om alle risico's en dilemma's goed weer te geven. Dit proces begint in de fase van beleidsvoorbereiding, waarin ambtelijke afstemming plaatsvindt met de uitvoering om samen tot een kwalitatief goed en uitvoerbaar conceptbeleidsvoorstel te komen.

Het ministerie van SZW betreft de uitvoering over het algemeen voldoende op tijd om te voorkomen dat u-toetsen een negatief oordeel opleveren. Dit wordt gedaan door de uitvoeringsorganisaties vroegtijdig te betrekken bij het beleidsontwikkelingsproces en hen de ruimte te geven om alle risico's en dilemma's vanuit de eigen organisaties bij de uitvoering van de voorgenomen wetgeving goed weer te geven. Hierdoor kunnen potentiële problemen tijdig worden geïdentificeerd en aangepakt, wat bijdraagt aan een positiever oordeel over de uitvoerbaarheid ten tijde van de u-toetsen. Toch wordt in sommige gevallen aangegeven dat de uitvoeringsorganisaties nog eerder betrokken zouden moeten worden om te voorkomen dat er later problemen ontstaan.

U-toetsen worden steeds meer gezien als een cruciaal instrument om risico's en uitvoerbaarheid van beleid te beoordelen. SUWI-organisaties krijgen over het algemeen de ruimte om risico's en dilemma's in u-toetsen op te nemen. De opdrachtgever gebruikt deze informatie om beleid bij te sturen en knelpunten vroegtijdig te adresseren.

Deelvragen over rollen binnen de (grote en bestuurlijke) driehoek

23. In hoeverre is de gelijkwaardigheid binnen de grote driehoek versterkt sinds de vorige evaluatie en in hoeverre draagt dit bij aan het realiseren van maatschappelijke opgaven (bijvoorbeeld door de introductie van knelpuntenbrieven en informatieverstrekking aan de Tweede Kamer op eigen initiatief van de SUWI-organisaties)?

De grote driehoek bestaat uit de Tweede Kamer, beleid (ministerie van SZW) en uitvoering (de zbo's). Effectief samenspel in deze grote driehoek is essentieel voor de uitvoerbaarheid van beleid en daarmee voor een goede dienstverlening voor burgers.

In de afgelopen periode is de gelijkwaardigheid binnen de driehoek versterkt door de introductie van de knelpuntenbrief en andere vormen van direct contact tussen de uitvoering en de Kamer (technische briefings, werkbezoeken).

De knelpuntenbrieven van de twee zbo's zijn een aanvulling op de informatie die de minister naar het parlement stuurt over de stand van zaken in de uitvoering door de SUWI-organisaties.

Met de knelpuntenbrief kunnen de zbo's rechtstreeks aandacht vragen voor uitvoeringsproblemen en complexiteiten in de wetgeving. Dit helpt de Kamer om beter inzicht te krijgen in de uitvoeringspraktijk en draagt bij aan het realiseren van maatschappelijke opgaven door aandacht te vragen voor uitvoerbaarheid van (nieuwe) wetgeving en het burgerperspectief daarin. Naast de twee zbo's verstuurt ook de LCR sinds twee jaar een eigen knelpuntenbrief, met daarin domeinoverstijgende knelpunten in de uitvoering. Het gaat daarmee om problemen die niet door een van de uitvoeringsorganisaties kunnen worden opgelost.

Daarnaast heeft de emancipatie van de uitvoering een positief effect op de gelijkwaardigheid binnen de driehoek. In het onderzoek is dit omschreven als het 'van principaal-agentmodel naar stewardshipmodel'. Deze switch naar het stewardshipmodel heeft tot gevolg dat er een nieuwe vorm van samenwerking (samenspel) gevonden moet worden in zowel de grote driehoek als de kleine driehoek.

24. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in het versterken van de rollen binnen de bestuurlijke driehoek sinds de vorige evaluatie?

Sinds de vorige evaluatie zijn er verschillende ontwikkelingen geweest in het versterken van de rollen binnen de bestuurlijke driehoek. Deze ontwikkelingen zijn gericht op het verbeteren van de samenwerking en de afstemming tussen de verschillende partijen binnen het SUWI-stelsel. Er is meer nadruk gelegd op gelijkwaardigheid en het versterken van de onderlinge relaties. Er zijn meer overlegstructuren opgezet die zorgen voor betere samenwerking tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze structuren, zoals de gezamenlijke werkconferenties en driehoeksoverleggen, zorgen ervoor dat alle partijen meer inzicht en begrip hebben in elkaars rol en verantwoordelijkheden, wat de samenwerking versterkt.

In de nieuwe overlegstructuur tussen UWV en SZW (2024) is daarnaast te zien dat er minder overleggen via de opdrachtgever- en eigenaarslijn verlopen en meer overleggen over de gehele driehoek (opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar gezamenlijk).

Daarnaast zijn er initiatieven genomen om de communicatie en informatie-uitwisseling tussen de partijen te verbeteren. Dit heeft bijgedragen aan een grotere transparantie en een beter begrip van elkaars rollen en verantwoordelijkheden.

25. Hoe worden de rollen binnen de bestuurlijke driehoek ingevuld en onderscheiden?

De bestuurlijke driehoek bestaat uit de eigenaar, de opdrachtgever en de opdrachtnemer en is geïntroduceerd in 2015 met de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'. In de sturingsvisie uit 2015 is deze circulaire vertaald in werkafspraken tussen de minister, het departement en de twee zbo's.

De eigenaar is verantwoordelijk voor de continuïteit van de dienstverlener op de lange termijn en houdt toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor de uitvoering van de doelen die de organisatie nastreeft en zorgt ervoor dat binnen het vooraf vastgestelde budget, de planning en scope wordt gebleven. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering en de regie daarop.

Binnen de bestuurlijke driehoek vervult de eigenaar (voor UWV tot 2023 de pSG, sindsdien de SG) de rol van bewaker van continuïteit en wendbaarheid van de SUWI-organisaties, terwijl de (coördinerend) opdrachtgever (DGSZI) beleidsinhoudelijke en strategische taken coördineert. De SUWI-organisaties zelf (raad van bestuur van beide zbo's) fungeren als opdrachtnemers, verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en voor de interne sturing en beheersing.

26. In hoeverre zijn de rollen binnen de bestuurlijke driehoek in balans?

De rollen binnen de bestuurlijke driehoek zijn over het algemeen in balans. Dit wordt bereikt door duidelijke afspraken en een goede afstemming tussen de verschillende partijen. De gelijkwaardigheid binnen de driehoek is versterkt sinds de vorige evaluatie, wat heeft bijgedragen aan een betere samenwerking en een effectievere uitvoering van de taken. De driehoeksoverleggen en andere formele overlegstructuren bevorderen deze balans, hoewel sommige respondenten aangeven dat in gevallen van politieke druk de rollen nog weleens kunnen verschuiven.

Deelvragen over gesprekscyclus eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer

27. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in en rondom de gesprekscyclus sinds de vorige evaluatie? Waarbij er ook aandacht wordt gevraagd voor overlegstructuren die zijn ontstaan als gevolg van Werk aan Uitvoering (WaU). Hoe verhouden deze twee overlegstructuren tot elkaar?

Sinds de vorige evaluatie is de gesprekscyclus binnen het SUWI-stelsel versterkt en uitgebreid. Belangrijke ontwikkelingen zijn:

- Meer driehoeksoverleggen. Overleggen waarbij eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk aan tafel zitten, zijn toegenomen. Dit heeft geleid tot efficiëntere communicatie en betere afstemming tussen partijen.
- Meer gestructureerde thema's. De gesprekscyclus omvat nu een breder scala aan onderwerpen, waaronder risicobereidheid en publieke waarden, wat een completer beeld geeft van de voortgang en knelpunten.
- Verbeterde coördinatie: Door de introductie van het coördinerend opdrachtgeverschap worden opdrachten en prioriteiten beter afgestemd, wat ook in de gesprekscyclus terugkomt.

Wat betreft de overlegstructuren als gevolg van Werk aan Uitvoering (WaU):

- Onze respondenten hebben hier onvoldoende zicht op, waardoor we dit onderdeel van de vraag niet kunnen beantwoorden.

Aandachtspunt:

- Op het terrein van gegevensuitwisseling binnen de SUWI-keten, wordt een meer gestructureerde gesprekscyclus gemist. Dit geldt ook voor risico's op het gebied van IT binnen de twee zbo's. Er is door diverse respondenten benoemd dat het zinvol zou zijn om op het niveau van CIO's ook een structurele overlegcyclus op te zetten tussen het ministerie en de zbo's.

Conclusie: de gesprekscyclus is sinds de vorige evaluatie inhoudelijk en structureel verbeterd, maar er is nog verbetering mogelijk met betrekking tot de gesprekscyclus voor gegevensuitwisseling.

28. In hoeverre worden onderwerpen binnen de gesprekscyclus voldoende besproken vanuit hun bijdragen aan het realiseren van publieke waarden? Wordt in gezamenlijkheid het goede gesprek gevoerd over de maatschappelijke opgaven en het perspectief van de burger die daar onderdeel van is? Welke afspraken hebben de gesprekspartners daarover gemaakt?

Onderwerpen binnen de gesprekscyclus worden voldoende besproken vanuit hun bijdragen aan het realiseren van publieke waarden. Binnen de gesprekscyclus is er daarbij meer focus op het realiseren van publieke waarden vanuit burgerperspectief door de uitvoeringsorganisaties. Publieke waarden kunnen daarbij met elkaar botsen. Soms moet er ten koste van de ene publieke waarde gekozen worden voor een andere publieke waarde. In de gesprekken kan nog meer aandacht besteed worden aan deze botsende publieke waarden. Het kiezen voor de ene ten opzichte van de andere publieke waarde is echter uiteindelijk een politiek-bestuurlijke afweging.

Deze gesprekken vinden plaats in de reguliere P&C-overleggen, zoals het Eigenaarsoverleg en het Driehoeksoverleg. Tijdens deze overleggen worden de opgaven in samenhang met andere sturingsinformatie besproken. Een deel van de sturingsgesprekken wordt specifiek ingericht om in te zoomen op een specifiek vraagstuk, waarbij er balans moet worden gezocht tussen verschillende waarden.

Afspraken hierover zijn vastgelegd in de samenwerkingsvisie, die benadrukt dat publieke waarden leidend moeten zijn in de uitvoering. De gesprekspartners hebben afspraken gemaakt zoals, onder andere, het regelmatig plannen van overlegmomenten, het delen van relevante informatie en het betrekken van alle betrokken partijen bij de besluitvorming. Hierdoor wordt ervoor gezorgd dat er een breed gedragen en geïntegreerde aanpak is voor de maatschappelijke opgaven binnen het SUWI-stelsel.

Deelvragen over verantwoordingsinformatie

29. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de wijze van verantwoorden sinds de vorige evaluatie?

Sinds de vorige evaluatie is er een verschuiving naar verantwoording die meer gericht is op publieke waarden, naast de klassieke productiegerichte indicatoren. Dit is de belangrijkste ontwikkeling die zich heeft voorgedaan in de wijze van verantwoorden sinds de vorige evaluatie.

Om ervoor te zorgen dat de bijgestelde wijze van sturen en verantwoorden op lange termijn onderdeel blijft van de samenwerking tussen SZW, UWV en de SVB, wordt de aandacht in de aansturing van de zbo's voor andere publieke waarden dan doelmatigheid en rechtmatigheid ook verankerd in de regeling SUWI.

Daarnaast heeft in de evaluatieperiode een herijking van de P&C-cyclus plaatsgevonden: een aanpassing van het proces rondom de meibrief en het ontwerpjaarplan. Het jaarplan kan nu later ingeleverd worden door de zbo's.

30. In hoeverre is de verantwoordingsinformatie voldoende tijdig en betrouwbaar?

De verantwoordingsinformatie wordt over het algemeen als tijdig en betrouwbaar beschouwd. Er is één geval bekend waarin de verantwoordingsinformatie niet tijdig is opgeleverd. Dit betrof het tijdig aanleveren van een gecontroleerd inzicht in de eigen uitvoeringskosten van de SVB over het jaar 2023. De verantwoordingsinformatie over de programmakosten in 2023 is wel tijdig aangeleverd door de SVB. Intern zijn er maatregelen getroffen om het niet tijdig aanleveren van de eigen uitvoeringskosten in de toekomst te voorkomen.

31. In hoeverre is de verantwoordingsinformatie van voldoende kwaliteit om een oordeel te vormen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering?

De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie wordt als kwalitatief hoog ingeschat, mede door de controles die worden uitgevoerd door externe accountants en interne audits. Gegeven de recente ontwikkeling van het opnemen van publiekewaarden-indicatoren in de P&C-cyclus en de relatief beperkte ervaring hiermee, kan – op basis van de bestudeerde documenten en interviews – geen sluitend antwoord worden gegeven over de vraag of dit de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie heeft verbeterd, en of daarmee beter een oordeel kan worden gevormd over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering.

Wel kan gesteld worden dat de nieuwe publiekewaarden-indicatoren zijn bedoeld om de kwaliteit van het oordeel – met name inzake de doeltreffendheid – verder te verbeteren, hoewel deze nog in ontwikkeling zijn en nog niet overal hard meetbaar zijn.

We merken bij deze deelvraag verder op dat de aan ons gestelde kernvraag van dit onderzoek gaat over de ontwikkeling van sturing, samenwerking en toezicht in de onderzoeksperiode en niet zozeer het feitelijk vaststellen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering.

32. In hoeverre is de hoeveelheid verantwoordingsinformatie die gevraagd wordt passend?

Hoewel de kwaliteit van de informatie hoog is, ervaren de zbo's de verantwoordingslast als hoog. Zij geven aan dat de omvang van de gevraagde informatie te uitgebreid is, wat kan leiden tot een focus op details die niet altijd waarde toevoegen aan de sturing. Daarnaast vragen de zbo's zich af of alle verantwoordingsinformatie die wordt opgeleverd, ook daadwerkelijk wordt gebruikt. De lopende herijking van de P&C-cyclus probeert hier een (deel van de) oplossing voor te bieden door de verantwoordingsprocessen efficiënter te maken.

Naast de verantwoordingslast ervaren de zbo's de – te onderscheiden van verantwoordingslast – toezichtslast eveneens als hoog. De zbo's geven daarbij aan de toegevoegde waarde van het toezicht niet altijd te herkennen. Deze combinatie van toezichts- en verantwoordingslast zorgt ervoor dat zbo's hier relatief veel tijd kwijt zijn.

Of de hoeveelheid verantwoordingsinformatie die gevraagd wordt desalniettemin als passend kan worden geacht, hangt af van de norm die voor passend wordt gehanteerd. Er is door ons geen onderzoek gedaan naar de norm voor een passende hoeveelheid verantwoordingsinformatie, waardoor deze vraag lastig te beantwoorden is.

Daarnaast hangt het antwoord ook af van de adressant. Voor de zbo's lijkt een duidelijke relatie te bestaan tussen de passende hoeveelheid verantwoordingsinformatie en de meerwaarde die het voor de zbo's oplevert. Dit speelt overigens in grotere mate bij toezichtslast dan bij verantwoordingslast. Voor SZW zal de toegevoegde waarde die de verantwoordingsinformatie oplevert voor zbo's minder relevant zijn in het beantwoorden van de vraag naar een passende hoeveelheid verantwoordingsinformatie.

33. In hoeverre draagt de huidige verantwoording over de realisatie van publieke waarden bij aan het inzicht in de doeltreffendheid van de uitvoering?

De huidige verantwoording over de realisatie van publieke waarden draagt in potentie bij aan een beter inzicht in de doeltreffendheid, vooral door de focus op publieke waarden zoals burgergerichtheid en begrijpelijke dienstverlening. Dit komt doordat de verantwoording gericht is op het meer transparant maken van de prestaties en resultaten van de SUWI-organisaties in relatie tot deze gestelde maatschappelijke (en voor de politiek belangrijke) doelen. Dit helpt om de uitvoering beter af te stemmen op maatschappelijke opgaven en om een realistischer beeld te krijgen van de impact van de SUWI-organisaties op de burger. Verbetering is nog mogelijk in het vergroten van het inzicht in eventuele botsende publieke waarden. Het expliciteren daarvan kan helpen in politiek-bestuurlijke afwegingen.

Tegelijkertijd is het nog te vroeg om vast te stellen welke invloed dit precies heeft of in de toekomst zal hebben. Dit komt doordat het sturen en verantwoorden op publieke waarden een ontwikkeling is, waarin nog stappen worden gezet en het proces daaromtrent nog niet is afgerond (en tevens een blijvend gesprek is), én het verantwoorden (tot dusver) op basis van de nieuwe indicatoren pas sinds 2024 een vaste plek heeft gekregen in de P&C-cyclus.

Deelvragen over checks en balances uitvoeringsorganisaties

34. Welke ontwikkelingen en wijzigingen hebben zich sinds de laatste evaluatie voorgedaan in relatie tot de interne beheersstructuur van de uitvoeringsorganisaties?

Sinds de laatste evaluatie hebben zich verschillende ontwikkelingen en wijzigingen voorgedaan in relatie tot de interne beheersstructuur van de uitvoeringsorganisaties, zie de hoofdstukken 4 en 5 van dit rapport. Deze veranderingen zijn gericht op het verbeteren van de interne controlemechanismen en het risicomanagement binnen de organisaties.

Een belangrijke ontwikkeling is een verdere versterking van de interne beheersstructuur bij zowel UWV als de SVB. Dit omvat de inrichting van een robuustere interne planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) en een verbeterd risicomanagementsysteem. De SVB is hiermee het verst.

Daarnaast is er meer aandacht besteed aan de beleving van de werking van deze structuren in de praktijk. Dit houdt in dat er regelmatig evaluaties en feedbacksessies worden gehouden om te beoordelen hoe de interne beheersstructuren functioneren en waar eventuele verbeterpunten liggen.

35. In hoeverre biedt de interne beheersstructuur van de uitvoeringsorganisaties de raden van bestuur voldoende comfort, dat zij zich als bestuurder op de interne checks and balances kunnen baseren? Hierbij vragen we in ieder geval aandacht voor meerwaarde en scope van: business control, auditdienst, audit committee, risicomanagement en externe accountant. Daarnaast vragen we specifiek aandacht voor besluitvorming over en monitoring van ICT-projecten.

De interne beheersstructuur van de uitvoeringsorganisaties biedt de raden van bestuur in beginsel voldoende comfort om zich als bestuurder op de interne checks and balances te kunnen baseren. De kwaliteit van het werk van de interne diensten wordt overwegend als hoog ervaren binnen de zbo's en binnen SZW. Vooral de uitbreiding van risicomanagement zorgt voor meer zekerheid in de besluitvorming. Deze verbeteringen hebben bijgedragen aan een robuuster en betrouwbaarder beheerssysteem. Er is nog behoefte aan verdere coördinatie op het gebied van ICT-projecten, waar nog ruimte is voor optimalisatie van de checks and balances.

Ondanks deze verbeteringen heeft bij UWV de WIA-casus zich voorgedaan gedurende de evaluatieperiode. Gegeven het lopende, verdiepende onderzoek naar de WIA-casus kunnen wij geen uitspraken over de invloed hiervan op de voorliggende vraag.

Deelvragen over stelselgericht en organisatiegericht toezicht SZW

36. Hoe dragen stelsel- en organisatiegericht toezicht bij aan het verbeteren van de publieke taakuitvoering?

Het organisatiegericht toezicht focust zich op het functioneren van de interne en externe governance van de zbo's in relatie tot de continuïteit, inclusief de driehoek. Het toezicht heeft een aanvullende en verdiepende functie gekregen in relatie tot sturing en verantwoording, het interne risicomanagement, de interne controle en kwaliteitsbewaking binnen de zbo's zelf, het toezicht daarop door de interne auditdiensten van de zbo's en het toezicht en de controle door de Arbeidsinspectie, de CIO/CISO SZW, de ADR en de ARK. De huidige werkwijze van het team is om - op basis van een jaarplan - via zogenaamde verkenningen zelfstandig informatie te verzamelen over het functioneren van de twee uitvoeringorganisaties. Dit moet de eigenaar extra stuurinformatie opleveren, naast de reguliere informatie-uitwisseling tussen de zbo's en SZW. Hierbij gaat het niet zozeer om meer inzicht in de bekende risico's, maar om een dieper inzicht in het dagelijkse functioneren van de organisaties. De aanvulling op de reguliere verantwoordingsstukken, zorgvuldig geformuleerd door strategische medewerkers van de zbo's, bestaat daarbij dan juist uit eigen waarnemingen door de medewerkers van het team Toezicht. De zbo's hebben hierbij met andere woorden geen volledige controle over de informatie die wordt verzameld. Het doel is om inzicht te krijgen in het welzijn van de organisaties, de uitvoeringscontext, aangezien de minister uiteindelijk verantwoordelijk is voor de continuïteit en het functioneren ervan.

De Arbeidsinspectie houdt vanuit het programma 'Toezicht SUWI/Toezicht Sociaal Domein' onafhankelijk toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen. Het gaat hier dus niet alleen om de uitvoering door de SVB en UWV, maar ook de uitvoering door gemeenten en de samenwerking tussen de verschillende partijen. Met haar toezicht biedt de inspectie onafhankelijk inzicht in de werking van het brede stelsel van werk en inkomen, in mechanismen, kansen en knelpunten. Daarbij wordt het perspectief van de burger, van wie de bestaanszekerheid in het geding kan zijn, uitdrukkelijk betrokken en gehoord.

De Arbeidsinspectie ziet haar toezichtswerkzaamheden (ook) nadrukkelijk in het belang van beleid en politiek. Haar toezichtproducten worden bijvoorbeeld altijd en rechtstreeks aangeboden aan de Tweede Kamer. Het organisatiegerichte toezicht is daarentegen in de eerste plaats bedoeld voor de minister die op UWV en de SVB toezicht moet houden, met de pSG als gemandateerde voor het organisatiegericht toezicht.

37. Hoe is omgegaan met de aanbevelingen uit de evaluatie door Berenschot in 2020?

Wij hebben in onze vorige evaluatie van sturing en toezicht binnen de SUWI-keten de aanbeveling gedaan om het onafhankelijk organisatiegericht toezicht zo aan te passen dat voor SZW beter zicht komt op de dilemma's waar de zbo's in de uitvoering voor staan. Een andere aanbeveling was om de formatie van het team Toezicht uit te breiden. Deze aanbeveling is opgevolgd.

Een praktische suggestie die wij destijds in dit verband in ons rapport hebben gedaan, was om de werkagenda van het organisatiegericht toezicht deels te laten bepalen door de uitvoeringsrisico's die de auditcommissies van de zbo's signaleren. Beide hebben namelijk een gedeeld belang inzake risicomanagement. In het gesprek met het team Toezicht zijn we nagegaan wat met deze aanbeveling is gedaan. Hieruit werd duidelijk dat er gebruik gemaakt wordt van de aandachtspunten, agenda's en documenten van de auditcommissies van de zbo's voor de identificatie van onderwerpen voor de toezichtprogrammering. Met de interne auditdiensten van UWV en de SVB wordt periodiek gesproken naar aanleiding van hun plannen, rapportages en verslagen. Deze informatie wordt ook gebruikt voor de toezichtprogrammering. De interactie met de interne auditdiensten van de zbo's ervaart het team als werkbaar voor het verkrijgen van inzicht in risico's en uitdagingen binnen de organisaties. Onze interviews met de auditdiensten van UWV en de SVB bevestigen het beeld dat er afstemming is met het team Toezicht.

Onze algemene conclusie ten aanzien van het organisatiegerichte toezicht is dat de doorontwikkeling die in de evaluatieperiode heeft plaatsgevonden, desondanks nog niet heeft geleid tot een werkbare situatie voor zowel het ministerie als de uitvoeringsorganisaties. In de vorige evaluatie uit 2020 constateerden wij min of meer hetzelfde. Hoewel er de afgelopen vijf jaar, volledig in lijn met onze aanbevelingen van destijds, een doorontwikkeling heeft plaatsgevonden, kunnen we concluderen dat deze doorontwikkeling in het organisatiegerichte toezicht in algemene zin niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd.

38. In hoeverre sluit het stelsel van toezicht aan op de checks and balances van de uitvoeringsorganisaties en in hoeverre is het mogelijk om de controledruk zo laag mogelijk houden?

Het stelsel van toezicht sluit redelijk aan op de interne checks and balances van de SUWI-organisaties. De (verantwoordings) informatie die geleverd wordt door de zbo's wordt aangevuld met zelfstandig onderzoek (verkenningen) vanuit het organisatiegericht toezicht. Het 'aanvullende' aspect van de verkenningen van het organisatiegericht toezicht wordt echter niet herkend door de zbo's. De zbo's geven aan dat het organisatiegericht toezicht voor hen geen nieuwe inzichten inzake risico's oplevert. Daar komt bij dat het de zbo's extra werk (toezichtslast) oplevert, naast de al bestaande hoge verantwoordingslast uit hoofde van de reguliere P&C-cylus en de hoge toezichtslast van andere toezichthouders.

Daarmee is er een constante zoektocht naar een balans waarbij voldoende controle wordt uitgeoefend zonder dat de (ervaren) controledruk te hoog wordt. Organiseatiegericht toezicht is er primair om de minister (aanvullende) inzichten te geven en niet in de eerste plaats om van toegevoegde waarde voor zbo's te zijn, alhoewel dit idealiter hand in hand gaat. Gegeven de taak van het organisatiegericht toezicht is het dan ook niet mogelijk om de toezichtslast bij zbo's volledig weg te halen. Er zal altijd enige vorm van toezichtslast bestaan met eigen waarnemingen vanuit het organisatiegericht toezicht. Het is echter de kunst om de minister van (aanvullende) inzichten te voorzien en tegelijkertijd de daarmee gepaarde toezichtslast te minimaliseren. Deze balans kan en zal in de toekomst verbeterd (moeten) worden.

Tegelijkertijd wordt hier wel aan gewerkt, bijvoorbeeld door de herijking van de P&C-cyclus, om de verantwoording en controle efficiënt en doelgericht te houden. Er wordt onderzocht hoe de verantwoording efficiënter kan worden ingericht zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van verantwoording en toezicht.

39. In hoeverre zorgt het huidige organisatie-gerichte toezicht voor verdiept inzicht voor de minister/eigenaar in organisatierisico's?

In onze interviews met respondenten binnen SZW is aangegeven dat het organisatiegerichte toezicht de minister/eigenaar verdiept inzicht biedt en daarmee van toegevoegde waarde is. De minister heeft daardoor een beter beeld van de risico's die de uitvoering kunnen beïnvloeden, en heeft gerichtere sturingsmogelijkheden. Hierbij gaat het niet zozeer om meer inzicht in de bekende risico's, maar om een dieper inzicht in het dagelijkse functioneren van de organisaties. De aanvulling op de reguliere verantwoordingsstukken bestaat daarbij dan uit eigen waarnemingen door de medewerkers van het team Toezicht. De zbo's hebben hierbij met andere woorden geen volledige controle over de informatie die wordt verzameld. Het doel is om aanvullend inzicht te krijgen in het welzijn van de organisaties en de uitvoeringscontext, aangezien de minister uiteindelijk verantwoordelijk is voor de continuïteit en het functioneren ervan.

40. Hoe kan de huidige meerwaarde van het organisatiegerichte toezicht (ten opzichte van andere toezichtinstanties) worden gekenschetst? Wat is er gebeurd met de verkenningen en adviezen vanuit het organisatiegerichte toezicht?

Zie antwoorden op de deelvragen 36 en 39. In de validatiesessie met SZW is ook aangegeven dat het organisatiegericht toezicht daarnaast regelmatig een aanscherpende en aanjagende functie heeft, wat de interne sturing van de zbo's wel degelijk ten goede komt. Een voorbeeld van deze aanjagende functie is dat de SVB, na de start van een verkenning van het team Toezicht naar strategisch personeelsbeleid bij de organisatie, zich is blijven richten op het verkrijgen van strategisch inzicht in kritieke functies.

41. Welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in het stelseltoezicht door de Arbeidsinspectie?

De Arbeidsinspectie heeft de afgelopen jaren verschillende ontwikkelingen doorgemaakt in het stelseltoezicht. Het programma Toezicht SUWI/Toezicht Sociaal Domein richt zich op de doeltreffendheid van de uitvoering door gemeenten, UWV en de SVB in het stelsel van werk en inkomen. De komende jaren zal het programma haar stelseltoezicht op het terrein van bestaanszekerheid uitvoeren met een combinatie van monitor- en verdiepend toezichtonderzoek.

De inspectie is momenteel bezig om een structurele monitor op te zetten die gevoed moet worden door verschillende stakeholders op het werkterrein. De monitor zal gebruikmaken van vragenlijsten die zowel aan uitvoeringsprofessionals als aan burgers (klanten van UWV) wordt voorgelegd. De vragenlijst zal ingaan op aspecten als duidelijkheid en toegankelijkheid van de dienstverlening, samenwerking tussen verschillende instanties, werkdruk van uitvoerders en de inzet van discretionaire ruimte. De monitor wordt eerst bij UWV uitgerold en later bij de SVB en gemeenten. Door de monitor regelmatig te herhalen, wil het team trends kunnen identificeren en structurele aandachtspunten vaststellen. Met de uitkomsten van de monitor hoopt men te zijner tijd als team beter en structureler inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van de uitvoering. Uiteindelijk moet deze monitor het maken van keuzes voor het jaarplan verbeteren.

42. Hoe kan de huidige meerwaarde van het stelseltoezicht door de Arbeidsinspectie worden gekenschetst? In welke mate worden de aanbevelingen voortkomend uit het stelseltoezicht van de Arbeidsinspectie meegenomen door de zbo's (het interne toezicht) zelf (in het kader van artikel 37 Wet SUWI)?

De Arbeidsinspectie biedt waarde door een onafhankelijk perspectief op de (doeltreffendheid van de) uitvoeringskwaliteit binnen het SUWI-stelsel te geven. De Arbeidsinspectie-toezichthouder rapporteert rechtstreeks aan de minister, maar de inzichten van het stelselgericht toezicht worden ook rechtstreeks gedeeld met de Tweede Kamer. Hierdoor worden politiek en beleid nadrukkelijk betrokken. Een ander verschil ten opzichte van het organisatiegericht toezicht is dat het stelselgericht toezicht zich richt op het gehele SUWI-stelsel, waaronder ook op hoe gemeenten met hun uitvoering van sociale zekerheidsregeling bijdragen aan de doelen van de sociale zekerheid om mensen te voorzien van werk en bestaanszekerheid.

In de evaluatieperiode heeft het stelselgericht toezicht 13 rapporten gepubliceerd in het kader van het programma 'Toezicht SUWI/Toezicht Sociaal Domein'. Een overzicht hiervan is te vinden in bijlage 4 van dit rapport.

De geïnterviewde betrokkenen bij de zbo's hebben aangegeven relatief weinig meerwaarde te ervaren van het stelselgericht toezicht en diens rapportages. Anderzijds zijn er wel concrete voorbeelden gegeven (door de zbo's) waaruit de meerwaarde wel degelijk bleek, zoals het onderzoek van Arbeidsinspectie naar niet-gebruik. Ten aanzien van de toegevoegde waarde van het stelselgericht toezicht dient voorts opgemerkt te worden dat het stelselgericht toezicht haar rapporten niet (enkel) schrijft voor de betrokken zbo's. Daarmee geeft het bovenstaande beeld een beperkte weergave van de meerwaarde van het stelselgericht toezicht. In ons onderzoek hebben wij de ervaren meerwaarde vanuit bijvoorbeeld de politiek niet onderzocht.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Bestudeerde documenten

SZW

- Aanbiedingsbrief TK Stand van de uitvoering SZW juni 2023 en knelpuntenbrieven UWV, de SVB en LCR
- Artikel Eigenaarsadvisering: spin in het web of tussen twee vuren? (Sandra van Thiel & Zoë Rouwhorst)
- Bijlage 1. (Wettelijke) kaders van de samenwerking
- Bijlage 2. Rollen en verantwoordelijkheden
- Handboek werkwijze PC-cyclus januari 2023
- Handreiking uitvoeringstoetsen
- Kamerbrief over hervorming arbeidsmarktinfrastructuur (29 april 2024)
- Kamerbrief uitgangspunten voor de uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur (22 oktober 2022)
- Kamerbrief over SUWI-jaarverslagen 2021 UWV en SVB
- Policy Paper Publieke Waarde uitgemeten: Interne sturing is externe verantwoording, VU Zijlstra Center (2021)
- Rapportage Zelfevaluatie Toezicht 10 sept 2024
- Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Samenwerkingsvisie van UWV, SVB en SZW 2022
- Toezicht op UWV en SVB - Uitgangspunten (2021)
- Toezichtjaarplan 2023
- Toezichtjaarplan 2024
- Toezichtjaarverslag 2022
- Toezichtjaarverslag 2023
- Uitgangspunten opdrachtgeverschap SZW
- Werkdocument Invoeringstoets RvV

Stand van de sociale zekerheid

- Stand van de uitvoering sociale zekerheid juni 2024
- Stand van de uitvoering sociale zekerheid december 2023
- Stand van de uitvoering sociale zekerheid juni 2023
- Stand van de uitvoering sociale zekerheid december 2022
- Stand van de uitvoering sociale zekerheid juni 2022
- Stand van de uitvoering sociale zekerheid december 2021
- Stand-van-de-uitvoering-sociale-zekerheid juli 2021

UWV

- Auditplan eerste tertaal 2024, Accountantsdienst UWV
- Auditplan tweede tertaal 2023, Accountantsdienst UWV
- Bedrijfsvoering rapportage IV en IB&P Tertaal III - 2023
- Bedrijfsvoering rapportage IV en IB&P, Tertaal II - 2023
- Beslisnotitie herijking proces UWV jaarplan 2025
- Besturing Iv-voortbrengingsprocessen 2020
- Besturingsmodel UWV
- De uitgestoken hand evaluatie UWV en gemeenten 2012-2014
- Eén-oogopslag IV en IB&P, Tertaal I - 2023
- Knelpuntenbrief UWV 2022
- Knelpuntenbrief UWV 2023
- Knelpuntenbrief UWV 2024
- Managementafspraken 2024
- Meerjarenplan 2024
- Onderzoeksrapport Evaluatie Audit Advies Commissie UWV 2023
- Rapport onderzoek 'Risicomanagement UWV'. Uitgebracht aan: Raad van Bestuur UWV (2020)
- Risicomanagementbeleid UWV
- Samenvatting Evaluatierapport en Doorontwikkelplan
- Strategische thema's 2024 en managementafspraken
- UWV Informatieplan 2022 - 2026
- UWV Jaarplan 2022
- UWV Jaarplan 2023

- UWV Jaarplan 2024
- UWV jaarverslag 2021 deel 1
- UWV jaarverslag 2022 deel 1
- UWV jaarverslag 2022 deel 2
- UWV jaarverslag 2023 deel 1
- UWV jaarverslag 2023 deel 2
- UWV kwantitatieve Informatie 2023
- UWV viermaandenverslag 2024, deel 1

SVB

- Beleidsinformatie 2023
- Conceptplanning overlegcyclus SZW SVB 2024
- COSO ERM 2 meting TOTAAL v1.0
- Doelmatigheidskader 2023
- GMC 2024
- GMC 2024 Voortgang Canvassen t.b.v. GMC Prestatiedialoog
- GMC 2024 Voortgang Toprisico's SVB t.b.v. GMC Prestatiedialoog
- GMC 2024 Voortgangsrapportage t.b.v. Prestatiedialoog
- Indicatoren overzicht PW
- IV strategie SVB 2021-2025
- Knelpuntenbrief I SVB
- Knelpuntenbrief II SVB
- Knelpuntenbrief III SVB
- Knelpuntenbrief IV SVB
- Notitie procesupdate Publieke Waarden ten behoeve van RvB
- Ontwikkel- en Instelplan voor de directie Bedrijfsvoering
- Procesbeschrijving Risk Appetite
- Raamwerk Integraal Risicomanagement (RIR) COSO ERM v1.1
- Raamwerk Risk Appetite
- Rapportage Audit Werking Risicomanagement v1.0
- Roadshow GRC RvB
- SUWI jaarverslag 2020
- SUWI jaarverslag 2021
- SUWI jaarverslag 2022
- SUWI jaarverslag 2023
- SUWI jaarverslag 2023 incl controleverklaring wg versie
- SVB tertaalrapportage 2022
- Toprisico's SVB 2024
- Werkinstructie FiC

IB

- IB jaarverslag 2021
- Jaarverslag Stichting Inlichtingenbureau 2022
- Jaarverslag Stichting Inlichtingenbureau 2023
- QA Inlichtingenbureau
- Samenwerkingsafspraken IB en VNG 2024

BKWI

- BKWI Jaarplan 2024
- Grip op gegevensuitwisseling, onderzoek governance BKWI IB
- Halfjaarverslag BKWI 1e halfjaar 2010
- Reactie op rapport 'Grip op Gegevensuitwisseling'
- SUWI Jaarverslag BKWI 2023
- Verantwoordingsrichtlijn informatiebeveiliging geVS 2022
- Verslag van bevindingen BKWI 2022, Accountantsdienst UWV

Eerdere evaluaties sturing en toezicht binnen SUWI-keten

- Eindrapport Sturing en Toezicht SVB UWV, Berenschot 2020
- Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat. De Beleidsonderzoekers 2021.

BIJLAGE 2

Overzicht respondenten interviews

Naam organisatie	Naam respondent
Arbeidsmarktregio Drenthe, centrumgemeente Emmen	Jozanneke Bakker
Arbeidsmarktregio Groot Amsterdam, centrumgemeente Amsterdam	Vincent Vermolen
Arbeidsmarktregio Midden-Limburg, centrumgemeente Roermond	Sandra Slijpen
BKWI	Carla Lendfers
	Jaap Klapwijk
	Marcel Somhorst
	Markt Timmer
Cedris	Bert Doek
Divosa	Chris Wallis
Inlichtingenbureau	Andreas van Straaten
	Jan Peter Bergfeld
	Mariëlle Holtmann
Landelijke Cliëntenraad	Peter van Leeuwen
Nederlandse Arbeidsinspectie	Mirjam Korse
SVB	Astrid Zwiers
	Marielle Vogt
	Mascha van de Kuit
	Nynke van der Byl
	Onno Beljaars
	Robert van Halm
	Simon Sibma
	Willem Zandbergen
	Ronald van Rijswijk
SZW	Alex Hielkema
	Anton Slijkhuis
	Asli Turkes
	Aukje van der Hout
	Fokko van der Meulen
	Hally Kelemen
	Irma van Gaalen
	Jan Ijzerman
	Krista Kuipers
	Kristina Bozic
	Marieke van Wallenburg

Naam organisatie	Naam respondent
SZW	Michiel Tunnissen
	Natasja Moritz
	Remco de Back
	Titus Heemskerk
	Toske Andreoli
UWV	Wouter de Kruijf
	Carry Meijerink
	Dike Sialino-Keen
	Hans van der Vlist
	Harry van Domselaar
	Joost van der Naald
	Maarten Camps
	Maarten Jonker
	Michiel van den Hauten
UWV, district Noord	Jannes de Boer
UWV, district Groot Amsterdam	Angelique Valk
VNG	Bas Hoondert
	Juriaan Vrind
	Nico Romijn

BIJLAGE 3

Overzicht deelnemers validatiesessies

Deelnemers validatiesessie gegevens-uitwisseling (d.d. 10 december 2024)

- Jan Peter Bergfeld (IB)
- Bas Hoondert (VNG)
- Jaap Klapwijk (BKWI)
- Marcel Somhorst (BKWI)
- Anton Slijkhuis (SZW)

Deelnemers validatiesessie SZW (d.d. 23 januari 2025)

- Jan IJzerman
- Michiel Tunnissen
- Toske Andreoli
- Natasja Moritz⁵⁸

Deelnemers validatiesessie UWV (d.d. 16 januari 2025)

- Michael Baldwin
- Harry van Domselaar
- Carry Meijerink
- Michiel Hazenoot
- Anne Zijlstra

Deelnemers validatiesessie SVB (d.d. 21 januari 2025)

- Onno Beljaars
- Ronald van Rijswijk
- Willem Zandbergen
- Bart van Burken

⁵⁸ Deze deelnemer heeft schriftelijk gereageerd op de gespreksmemo voor de validatiesessie.

BIJLAGE 4

Afgeronde verkenningen organisatiegericht toezicht 2020-2024

Deze bijlage geeft inzicht in de uitgevoerde en afgeronde verkenningen in het kader van het organisatiegericht toezicht in de periode 2020 tot 2024.

Onderwerp	Publicatiejaar
Crisismanagement bij de SVB, UWV en het ministerie van SZW	2024
Processen op signalen UWV	2024
Knelpunten en oplossingsrichtingen bij het functioneren van het CBBS binnen het WIA-stelsel	2023
Inventarisatie onderzoeken Nationale Ombudsman, Auditdienst Rijk en Algemene Rekenkamer	2023
Portfoliomanagement UWV, SVB en randvoorwaarden SZW	2023
Processen op signalen SVB	2023
Factsheet Three Lines of Defense UWV	2022
Heroverweging beslissing op bezwaar UWV	2022
Informatiebeveiliging UWV en SVB	2022
Omgang UWV met externe signalen aangaande meervoudige beslaglegging	2021
Evaluatie EESSI	2021
Leren van klachten door UWV en SVB	2021
Strategisch Personeelsbeleid bij UWV en de SVB	2021
Uitvoering informatiebepaling artikel 5:15 SUWI	2021

BIJLAGE 5

Afgeronde onderzoeken stelselgericht toezicht 2020-2024

Deze bijlage geeft inzicht in de uitgevoerde onderzoeken in het kader van het stelselgericht toezicht in de periode 2020 tot 2024.

Onderwerp	Link	Publicatiejaar
Re-integratiedienstverlening Participatiewet	Re-integratiedienstverlening Participatiewet Rapport Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)	2024
Uitvoering schuldhulpverlening	De weg naar een schone lei - Onderzoek gemeentelijke schuldhulpverlening Rapport Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)	2024
Banenafpraak	Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk Rapport Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)	2024
Uitvoering regelingen inkomensondersteuning SVB	Dienstverlening voor ouderen en nabestaanden Rapport Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)	2024
Niet-gebruik Toeslagenwet	Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet Rapport Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)	2023
Uniforme loonwaardemethode	Onderzoek naar de uitvoering van de Uniforme loonwaardemethode Rapport Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)	2023
Werkgevers-dienstverlening	Kansen op de arbeidsmarkt - regionale werkgeversservicepunten aan zet Rapport Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)	2023
Spiegel	Spiegel Bestaanszekerheid 2022 Rapport Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)	2023
Klantperspectief WW	Klantperspectief WW 2020-2021 Rapport Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)	2022
Niet-gebruik AB	Niet-gebruik van de algemene bijstand Rapport Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)	2021
Impact Coronacrisis 2021	Impact coronacrisis op het stelsel van Werk en Inkomen Rapport Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)	2021
Schuldhulpverlening	Uitvoering schuldhulpverlening nader bekeken Rapport Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)	2020
Zzp'ers en bestaanszekerheid	Zzp'ers en bestaanszekerheid Rapport Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)	2020

BIJLAGE 6

Reactie externe deskundige

Groeipijnen: samen op weg naar meer openheid en vertrouwen

Reactie op het rapport “Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel” 6 maart 2025/Sandra van Thiel

Methodologische kwaliteit van het rapport

Het rapport van Berenschot is omvangrijk. Dat heeft drie oorzaken. Ten eerste is het SUWI-stelsel complex, met diverse organisaties en regelingen, waar deze evaluatie allemaal betrekking op heeft. Ten tweede heeft de opdrachtgever meer dan 40 onderzoeksvragen gesteld die allemaal worden beantwoord. En ten derde, het is een zeer gedegen rapport waarin nauwkeurig verslag wordt gedaan van alle bevindingen.

Het onderzoek is een kwalitatief onderzoek, gebaseerd op inhoudsanalyse van documenten en semigestructureerde interviews. Dat is een zeer gebruikelijke en toepasselijke vorm van onderzoek voor dit soort evaluaties. Andere onderzoeksvormen, zoals bijvoorbeeld grootschalige data-analyse, zijn niet van toepassing bij de onderzoeksvragen zoals die zijn gesteld door de opdrachtgever. Veel van die vragen gaan immers over ervaringen, percepties en samenwerking of interacties tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties (of met gemeenten). Uiteraard heeft kwalitatief onderzoek ook nadelen; het gaat vaak om percepties, niet altijd om feiten. Maar door de uitkomsten van de interviews te vergelijken en combineren met informatie uit documenten (triangulatie) kunnen de onderzoekers wel een goede inschatting maken van de juistheid (validiteit) van de uitspraken van de respondenten. Bovendien vind ik dat de onderzoekers regelmatig blijk geven van een kritische houding ten opzichte van de respondenten, en dus niet alles klakkeloos overnemen. Dat is bijvoorbeeld heel duidelijk in de tekst over het organisatiegericht toezicht.

De onderzoekers doen uitgebreid verslag van de methoden die zijn gebruikt, bijvoorbeeld door in de bijlage de lange lijst met respondenten op te nemen. Ook is het onderzoek in stappen uitgevoerd, onder begeleiding van een begeleidingscommissie. De nota van bevindingen (die verspreid is over meerdere hoofdstukken) laat duidelijk zien wat de interviews hebben opgeleverd, ook door middel van citaten uit de gesprekken. Daarnaast wordt ook met grote regelmaat verwezen naar de schriftelijke bronnen die zijn geraadpleegd, zoals jaarverslagen, rapporten en wetgevingsdocumenten. Door middel van bronverwijzingen wordt stelselmatig verantwoording afgelegd over de gebruikte bronnen, en wordt ook controleerbaar gemaakt wat de onderzoekers hebben gevonden en gebruikt. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. En er wordt ook regelmatig terugverwezen naar de vorige evaluatie (ook door Berenschot) om te laten zien welke veranderingen of ontwikkelingen zich sindsdien hebben voorgedaan. Daarmee wordt ook aangetoond wat de impact van de vorige evaluatie is geweest. Bij een volgende evaluatie zou dan ook weer voortgebouwd kunnen worden op de huidige evaluatie.

De bevindingen in het slothoofdstuk zijn allemaal terug te traceren tot de bevindingen in de eerdere hoofdstukken, maar dan in een minder gedetailleerde vorm geformuleerd. Dat helpt ook bij de ‘landing’ van de conclusies en aanbevelingen, en daarmee de mogelijke doorwerking.

Al met al zou ik dit rapport dus als een goed onderzoek beoordelen, dat voldoet aan de opdracht en duidelijke, en uitvoerbare aanbevelingen formuleert.

Inhoudelijke reactie op conclusies en aanbevelingen

Ik zal me in mijn inhoudelijke reactie hierna vooral concentreren op de conclusies en aanbevelingen die in het slothoofdstuk worden gepresenteerd. Dat betekent ook dat mijn reactie vooral de bevindingen over de relatie tussen SZW enerzijds en UWV en SVB anderzijds aangaat. Maar eerst wil ik de opstellers van het rapport graag een compliment maken voor de leesbaarheid van alle delen van het rapport, dat ik met veel plezier en herkenning heb gelezen. Het rapport biedt een zeer reëel beeld van hoe het SUWI-stelsel is ingericht, hoe het werkt en de onderlinge verhoudingen tussen alle betrokken partijen. Dit ligt vooral aan de methodologische kwaliteiten van het onderzoek.

De belangrijkste conclusie van het rapport is dat er, in vergelijking met de vorige evaluatie van vijf jaar geleden, verbetering is gekomen in de onderlinge samenwerking, ook al zijn er ook nog steeds verbeterpunten. Dit is een beeld dat ik herken uit mijn eigen onderzoek, en dat ook geldt voor de relatie tussen andere ministeries en andere uitvoeringsorganisaties. De groei naar een goede relatie (op basis van stewardship) gaat gepaard met groeipijnen, die duidelijk naar voren komen in het rapport. Ik noem er zes.

1. *De rol van de politiek*

Uitgangspunt bij de analyse is de zgn. grote driehoek waarin de politiek (Tweede Kamer), ministerie, en uitvoeringsorganisaties met elkaar moeten samenwerken. De meeste bevindingen in het rapport gaan echter vooral over de kleine driehoek: die tussen opdrachtgever/eigenaar aan de ene kant (SZW) en de uitvoeringsorganisaties (UWV/SVB) aan de andere kant. Het rapport laat echter op een aantal punten duidelijk zien dat juist de politiek vaak een versturende rol heeft in de relatie. Dat komt bijvoorbeeld doordat de politiek graag belangen van specifieke doelgroepen dient, wat leidt tot complexiteit in beleid en daarmee in de uitvoering. Bovendien kent de politiek een veel kortere termijn (vier jaar of minder) dan de uitvoering. In het rapport wordt dit ook benoemd door te spreken over de behoefte van uitvoeringsorganisaties aan een lange termijnvisie waarin de continuïteit van de organisaties centraal staat, terwijl het ministerie juist de korte termijn van de politiek en de minister volgt. Dat leidt tot volatiliteit, wisseling van prioriteiten, beslissingen en investeringen, waardoor de uitvoering verstoord wordt. Dit is overigens geen nieuwe bevinding; in het rapport “Klem tussen balie en beleid” van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties werd geconstateerd dat ministeries vaak meer het belang van de minister aan het dienen zijn, dan het belang van de burger (die baat heeft bij continuïteit en kwaliteit van dienstverlening). Hier is sprake van een botsing tussen de politieke logica enerzijds, en de bedrijfsmatige logica van de uitvoering anderzijds. De aanbevelingen in het rapport zijn niet gericht aan de politiek, maar duidelijk mag zijn dat ook zij een groot aandeel hebben in de kwaliteit van de samenwerking tussen beleid en uitvoering, en er dus goed aan zouden doen om meer oog en begrip te hebben voor de uitvoering (zoals ook de TCU aanbeveelt).

2. *Publieke waarde*

In de relatie tussen SZW en de uitvoeringsorganisaties is het accent verschoven van een nadruk op economische waarde (doelmatigheid e.d.) naar publieke waarde. Daarbij is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen inhoudelijke waarden (bv. bestaanszekerheid, arbeidsmarkt-participatie) en procedurele waarden (bv. menselijke maat). In de vorige evaluatie lag de nadruk sterk op de inhoudelijke publieke waarden, maar inmiddels is met name de menselijke maat een belangrijk uitgangspunt geworden in de onderlinge relatie. Er zijn ook KPI's over opgesteld en bijvoorbeeld het UWV rapporteert erover in een monitor. Er zijn echter verschillende opvattingen over wat de menselijke maat nu precies inhoudt; gaat het om maatwerk d.w.z. oplossingen voor individuele gevallen waarvoor regels moeten worden aangepast, of gaat het meer om de bejegening van burgers door uitvoeringsorganisaties waarbij rekening wordt gehouden met hoe burgers de dienstverlening ervaren? In het rapport wordt minder stilgestaan bij de inhoud van die KPI's en hoe er dus invulling wordt gegeven aan het concept van de menselijke maat, maar het lijkt mij van belang dat het ministerie en de uitvoeringsorganisaties hier gezamenlijk goede afstemming over vinden. Dat voorkomt dat er verkeerde of te hooggespannen verwachtingen ontstaan (ook bij de politiek), waar de relatie onder te lijden zal krijgen.

3. *Emancipatie van de uitvoering*

In het rapport wordt meermaals gesproken over de emancipatie van de uitvoering. Daarbij wordt ook vaak de WIA-casus genoemd, waarbij het UWV zelfstandig in de media uitspraken heeft gedaan, wat door het ministerie als ongewenst wordt gezien. Dit is een typische groeipijn omdat emancipatie van de uitvoering verwijst naar een ontwikkeling waarin beide partijen hun eigen expertise en verantwoordelijkheid hebben, die ook wederzijds wordt erkend. Dat vereist aan de kant van het ministerie een zekere mate van 'loslaten'. Dat is echter geen vrijbrief voor uitvoeringsorganisaties; gezien hun expertise is het belangrijk dat ze informatie geven over hun werkzaamheden aan wie daar ook om vraagt (politiek, samenleving, media) maar het afleggen van democratische verantwoording blijft voorbehouden aan de minister. Daarom is het belangrijk om gezamenlijk op te trekken en elkaar niet voor verrassingen te stellen. In New Zealand wordt dit het 'no surprises principle' genoemd: ministeries en uitvoeringsorganisaties moeten elkaar altijd (wederzijds) informeren over zaken die de samenwerking aangaan of die politieke consequenties kunnen hebben. Dat betekent bijvoorbeeld dat persberichten vooraf worden uitgewisseld, en dat uitvoeringsorganisaties worden betrokken bij de beantwoording van Kamervragen. Nu is het echter nog zo dat uitvoeringsorganisaties een defensieve houding aannemen als het gaat om het delen van informatie, uit angst voor politieke afrekening (zie bv. onderzoek door prof. Sandra Jacobs). Maar het is juist belangrijk om transparant te zijn, in het belang van de maatschappelijke opgave waarvoor ministeries en uitvoeringsorganisaties gezamenlijk staan. Er zijn verschillende manieren om die transparantie te bereiken, bijvoorbeeld via technische briefings voor de politiek, of door (niet politieke) berichtgeving in de media.

4. *Opdrachtgeverschap*

Mijns inziens laat het rapport ook duidelijk zien dat de rol van de eigenaar meer is geprofessionaliseerd sinds de vorige evaluatie maar dat de rol van de opdrachtgever nog meer ontwikkeling behoeft. In het rapport worden meerdere citaten aangehaald over verzoeken vanuit het ministerie om informatie, waarvan vaak niet duidelijk is (voor de uitvoeringsorganisaties) waarom die informatie wordt opgevraagd en wat er met die informatie gebeurt. De onvrede bij de uitvoeringsorganisaties heeft enerzijds praktische oorzaken (het tijdsbeslag dat ermee gemoeid gaat om informatie te verzamelen en te delen) maar anderzijds duidt het op een fundamenteeler probleem: het wordt ervaren als een gebrek aan vertrouwen. In een relatie die zich ontwikkelt richting meer stewardship is wantrouwen echter dodelijk. Een professionele opdrachtgever stuurt op hoofdlijnen, niet op input of op details. Reductie van complexiteit van wetgeving zou daar enorm aan bij kunnen dragen maar krijgt momenteel, zo is te lezen in het rapport, nog niet voldoende aandacht. Dat is echter wel een essentiële voorwaarde om echt tot een stewardship-relatie te komen.

5. *Organisatiegericht toezicht*

De grootste angel in de samenwerkingsrelatie lijkt het organisatiegericht toezicht te zijn; daarover zijn de meeste tegengestelde uitspraken gedaan door de respondenten in het onderzoek. In het rapport wordt verwezen naar een wettelijke verplichting tot dit soort toezicht. Tegelijkertijd wordt er gesproken van risicogericht werken als uitgangspunt voor het toezicht. Risicogericht werken betekent echter dat er alleen (eigen) onderzoek wordt gedaan als er aanwijzingen zijn dat er een probleem is dat het reguliere toezicht niet kan oplossen. Dat lijkt echter niet de praktijk te zijn als ik het antwoord op deelvraag 36 lees. In het rapport wordt daarom terecht aanbevolen dat hier een meer fundamentele discussie over gevoerd zou moeten worden door alle betrokken partijen. Het is belangrijk dat dat inderdaad een gezamenlijk overleg is (want dat past bij stewardship), zonder allerlei vooraf betrokken stellingen in te nemen, zoals die nu lijken te bestaan. Daarom zou mijn advies zijn om dit onder leiding van een deskundige te doen (bijvoorbeeld prof. Judith van Erp). Ook zou het goed kunnen zijn om de rapportages van het organisatiegericht toezicht tot nu toe te analyseren; wat was de aanleiding, wat waren de uitkomsten, heeft het rapport doorwerking gehad en hoe, enzovoorts? Zo'n analyse kan laten zien of het organisatiegericht toezicht inderdaad echt meer of andere informatie heeft opgeleverd dan wat de andere toezichthouders al hebben onderzocht en gerapporteerd.

6. *Beleid maken*

De samenwerking tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties vindt niet alleen plaats nadat er politieke besluitvorming is geweest en beleid uitgevoerd moet gaan worden, maar ook tijdens de fase van het voorbereiden en ontwikkelen van nieuw beleid. In het Beleidskompas worden hier ook heel duidelijke aanwijzingen over gegeven. Uitvoeringsorganisaties zouden zo vroeg mogelijk betrokken moeten worden bij de ontwikkeling van nieuw beleid. Op die manier kunnen aspecten die van belang zijn voor de uitvoering (haalbaarheid, doenlijkheid, randvoorwaarden) vanaf het begin worden meegenomen, wat later de uitvoering ten goede komt. Gelukkig gebeurt dit ook steeds vaker, zo laat ook het rapport zien – al kan het nog beter/vaker getuige aanbeveling 2. Uitvoeringsorganisaties zouden altijd moeten worden betrokken bij werkgroepen waarin het nieuwe beleid wordt voorbereid. En uitvoeringstoetsen moeten standaard worden gedaan, en ook al in eerdere stadia van beleidsontwikkeling (niet pas achteraf). In deze toetsen worden de mogelijke effecten (bedoelde en onbedoelde) onderzocht en staat de uitvoerbaarheid van het voorgestelde beleid centraal. In antwoord op deelvraag 22 lees ik echter wel dat het ministerie het belangrijk vindt c.q. ernaar streeft dat de uitvoeringstoets een positieve uitkomst heeft. Dit wordt ook wel het ‘vergroenen’ van uitvoeringstoetsen genoemd; als de uitvoeringsorganisatie aanvankelijk een rode kaart geeft (zoals de Staatscommissie Rechtsstaat aanbeveelt), kan deze toch nog groen kleuren doordat er wordt gesleuteld aan de mitsen en maren die in de toets naar voren zijn gebracht. Uiteindelijk komt de toets dan toch tot een positief oordeel, wat van belang is omdat de toets onderdeel is of wordt van het wetgevingsdossier dat naar de Raad van State en Tweede Kamer gaat. Dit soort vergroening mag bijdragen aan de politieke goedkeuring van een beleidsvoorstel maar het is maar de vraag of het ook goed is voor de uitvoering ervan, of dat daar alsnog tegen allerlei problemen wordt aangelopen. In een relatie op basis van stewardship is het van belang dat de expertise van beide partijen wordt erkend en gewaardeerd; als de uitvoeringsorganisaties waarschuwen dat een maatregel niet uitvoerbaar is of niet zal opleveren wat ervan wordt verwacht, zou daarnaar geluisterd moeten worden. Immers, uiteindelijk gaat het om het gezamenlijk realiseren van de publieke waarde die centraal staat.

Conclusie

Het evaluatierapport laat zien dat er vergeleken met de situatie van vijf jaar geleden op veel onderdelen van de samenwerking vooruitgang is geboekt. Tegelijkertijd zijn er nog een aantal punten waarop het ideaal van de stewardship-relatie nog niet is gerealiseerd. Ik heb zes van deze punten genoemd, als groeipijn in de ontwikkeling op weg naar die gewenste samenwerking. De aanbevelingen in het slothoofdstuk sluiten, denk ik, goed aan op mijn analyse en verdienen dus zeker navolging door het ministerie en de uitvoeringsorganisaties, bij voorkeur in gezamenlijkheid.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl